CAIO DE SOUZA BORGES

Governança Econômica Global e sua Arquitetura Jurídica:

Uma Análise do Desenho Institucional do Novo Banco de Desenvolvimento e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura

TESE DE DOUTORADO

Orientadora: **Profa. Dra. Camila Villard Duran**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2019

CAIO DE SOUZA BORGES

GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL E SUA ARQUITETURA JURÍDICA: UMA ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DO NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO E DO BANCO ASIÁTICO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

Tese apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito (DFD), da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, sob a orientação da Professora Dra. Camila Villard Duran.

São Paulo

2019

Nome: BORGES, Caio de Souza

Título: Governança Econômica Global e sua Arquitetura Jurídica: Uma Análise do Desenho Institucional do Novo Banco de Desenvolvimento e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura

Tese apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito (DFD), da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, sob a orientação da Profa. Dra. Camila Villard Duran.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr.: _____Instituição:_____

Julgamento: _____Assinatura:_____

Prof. Dr.: _____Instituição:_____

Julgamento: _____Assinatura:_____

Prof. Dr.: _____Instituição:_____

Julgamento: _____Assinatura:_____

Prof. Dr.: _____Instituição:_____

Julgamento: _____Assinatura:_____

Prof. Dr.: _____Instituição:_____

Julgamento: _____Assinatura:_____

Aos meus pais, Maria José e Edmilson.

Ao meu irmão e minha cunhada, Lucas e Raissa, e à minha irmã, Maíra.

Aos olhos dos pássaros
o ocidente
é onde o sol se põe
e o oriente
onde o sol nasce,
apenas isso.

Abbas Kiarostami,
Nuvens de Algodão

AGRADECIMENTOS

Esta tese de doutorado estava em seus primeiros passos quando visitei pela primeira vez a China para participar da 1ª Reunião Anual do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), em 2016. À época, havia iniciado meus estudos de mandarim. Ouvi de uma pessoa que estudar chinês e a China não era um passatempo, mas um projeto de vida.

Aquele comentário me motivou a conhecer mais sobre a China e as transformações aceleradas que ela vive. Com a experiência que eu acumulava na área de financiamento do desenvolvimento, voltei meus olhos para os dois novos bancos multilaterais de desenvolvimento que haviam acabado de abrir suas portas no país, um em Xangai (o NDB) e outro em Pequim, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB). Parte do que aconteceu depois encontra-se nas páginas deste trabalho.

O suporte intelectual, emocional e financeiro que recebi de inúmeras pessoas foi fundamental para a conclusão deste trabalho.

Minha orientadora, Camila Villard Duran, transformou minha relação com a academia e com a ciência jurídica. Sou profundamente grato pela imensa generosidade, compreensão e confiança depositada em mim e neste trabalho. É praxe afirmar que os erros são de inteira reponsabilidade do autor. Sem a rigorosa e brilhante orientação da Profa. Camila, este trabalho teria um perfil completamente diferente. Sem o estímulo intelectual de sua orientação, as minhas próprias forças não teriam sido colocadas em marcha neste trabalho.

Minha família, como sempre, me apoiou com carinho em toda a caminhada. Agradeço aos meus pais, Maria José e Edmilson; à minha irmã, Maíra; e ao meu irmão Lucas e à minha cunhada Raissa, pela energia, afeto e proteção, desde o primeiro momento até o último segundo deste trabalho. Espero que este texto seja uma pequena retribuição ao suporte incondicional às minhas decisões profissionais e pessoais.

O apoio de Juana Kweitel, com quem tenho a honra de aprender sempre como profissional e ser humano, e da Conectas Direitos Humanos, foram inestimáveis neste doutorado, especialmente na viabilização da minha temporada de pesquisa na Universidade de Fudan, na China. Agradeço também a Marcos Fuchs pelas palavras afáveis; a Camila Asano,

pelo suporte durante minha ausência para a pesquisa na China; e à linda equipe administrativa: Fernanda, Gisele, Eliana e Sheila.

Minha equipe de trabalho, meu *dream team* de jovens advogados, advogadas e estudantes brilhantes: a vocês meu muito obrigado pelo aprendizado que me propiciaram nestes anos. Agradeço a Jefferson Nascimento, Joana Nabuco, Julia Cruz, Luiz Franco e Gabriel Mantelli. A estes três últimos um agradecimento especial na revisão deste texto.

Agradeço aos membros do Grupo de Trabalho sobre BRICS da Coalizão sobre Direitos Humanos no Desenvolvimento, em especial à Gretchen Gordon, Gonzalo Rosa, Nathalie Beghin, Adhemar Mineiro, Tomojit Basu, Kevin May, Marianne Buenaventura, Elaine Zuckerman, Priti Darooka, Marisa Viana, Divita Shandilya e Cyril Prinsloo e Maria Elena Rodríguez.. Fernanda Papa e sua sabedoria me deram apoio neste trabalho e além. Estendo o agradecimento à organização à qual ela esteve afiliada, a Oxfam Brasil. Karin Vazquez foi parceira em um belo trabalho sobre infraestrutura sustentável e deu todo o apoio para a viabilização de minha estadia na O.P. Jindal Global University, em 2017, na Índia.

Agradeço à equipe do NDB que generosamente abriu as portas da instituição para este trabalho e o que desenvolvo enquanto profissional na Conectas, especialmente Sergio Suchodolski, Daniel Couto Silva, Alexey Kosarev, Svetlana Nikitina, Gustavo Pinto e Leslie Maasdorp. Agradeço a Laurel Ostfield e Calvin Quek, do AIIB, pela receptividade para com esta pesquisa.

Na minha estadia em Xangai como pesquisador visitante do *Center for BRICS Studies*, fui acolhido com muita atenção e generosidade por Hou Xiaochen e Ana Li. Os professores Zhu Jiejin e Shen Yi confiaram neste trabalho, serei eternamente grato pela confiança e oferta para trabalhar por um tempo no centro. Em Xangai contei ainda com a admirável Erika Stillings, e com meus amigos Jelena e Timothee.

Nancy Alexander compartilhou um pouco de sua enorme experiência com bancos multilaterais de desenvolvimento. Rogério Studart expôs algumas das melhores ideias e provocações que ouvi, e absorvi, nestes últimos anos. Paulo Esteves me propiciou alguns dos momentos e leituras mais inspiradoras sobre cooperação para o desenvolvimento. Kevin Gallagher e Becky Ray, autores de alguns dos melhores trabalhos na área, depositaram confiança para o aprofundamento futuro de minhas pesquisas sobre a China.

Ludmila Vidigal, do Ministério da Fazenda do Brasil, abriu meus olhos para a questão dos países de renda média e seus desafios na atual governança econômica global e generosamente compartilhou um pouco de sua imensa experiência com negociações e políticas para instituições financeiras internacionais.

Agradeço a Michelle Ratton e José Eduardo Faria pelas orientações na banca de qualificação. Uma parte do problema tratado neste trabalho, fruto de reflexão conjunta com Laura Waisbich, foi exposta no Núcleo de Estudos em Política e Economia Internacional (NEPEI), no IRI-USP. Agradeço especialmente a Maria Antônia del Tedesco Lins, Adriana Schor e Feliciano Guimarães pelas críticas e reflexões.

Leandro Coli e seu acolhimento infinito e singelo, sobretudo nas horas de maior angústia, me deu um norte espiritual nestes últimos anos. Esta tese contou também com o apoio de seu conhecimento como economista.

Laura Waisbich, minha amiga do peito e companheira de todas as horas, foi fundamental na delimitação do problema, e na expansão dos meus horizontes intelectuais.

Ari Araújo, Jean Queiroga, Ludmila Costa, Mateus Rodrigues e Giuliane Bongiovanni, de longe ou de perto, são meus amigos do peito e meu apoio para todas as horas.

Meu muito obrigado, mais uma vez, aos meus irmãos, à minha cunhada, aos meus pais e a Gabriel, Luiz, Vanderson, Leandro, Max e Julia. A força de vocês na reta final foi imprescindível para que este trabalho tenha nascido.

A todas e todos os demais que me apoiaram nesta caminhada, 谢谢!

RESUMO

O objetivo desta tese é, por meio de uma perspectiva de economia política do direito, aprofundar o entendimento sobre os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento na sua transição de assimiladores de normas (*rule-takers*) a criadores de normas (*rule-makers*) no espaço normativo internacional. Para tanto, é realizada uma análise comparativa do desenho institucional dos dois BMDs liderados por países emergentes, o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), um em relação ao outro, e ambos em face do Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD). Analisando-se os principais elementos do desenho institucional do NDB e do AIIB em sua substância e seu contexto, eles revelam escolhas pragmáticas. O argumento central deste trabalho, portanto, é a de que a criação do AIIB e do NDB promove inovações incrementais no desenho institucional de organizações internacionais de cooperação para o desenvolvimento. Este trabalho associa o incrementalismo à contestação moderada dos países emergentes tanto ao "sentido" do desenvolvimento, quanto ao "como" o desenvolvimento é promovido pelas agências de cooperação para o desenvolvimento tradicionais, especialmente a mais influente delas, o Banco Mundial. No contexto das reformas promovidas pelos países em desenvolvimento no sistema multilateral de financiamento do desenvolvimento, expectativas de mudanças radicais em políticas (*policy*) e governança cedem espaço para uma abordagem de feição mais incremental e pragmática quanto à reconfiguração jurídico-institucional do sistema criado em Bretton Woods. O trabalho reflete sobre as implicações prático-normativas do desenho institucional do AIIB e do NDB, tendo por referência desafios e obstáculos institucionais e estruturais contemporâneos, e tece recomendações para o incremento da efetividade e legitimidade das estruturas regulatórias multilaterais dos países em desenvolvimento.

Palavras-chave: Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. Economia política do direito. Pragmatismo institucional. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Direito e Desenvolvimento.

ABSTRACT

The aim of this thesis is, through a perspective of the political economy of law, to deepen the understanding of the challenges faced by developing countries in their transition from *rule-takers* to *rule-makers* in international normative space. To achieve such objective, this work undertakes a comparative analysis of the institutional design of two Multilateral Development Banks (MDBs) led by emerging countries, the New Development Bank (NDB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), one in relation to the other, and both of them in relation to the World Bank (International Bank for Reconstruction and Development - BIRD). An analysis of key elements of the institutional design of NDB and the AIIB in their substance and context reveals pragmatic choices. The central argument of this study is that the inception of the AIIB and the NDB promotes incremental innovations in the institutional design of international development cooperation organizations. This study associates these incrementations with the *mild resistance* of emerging countries to both the "concept" of development and "how" development is promoted by traditional development cooperation agencies, especially the most influential amongst them, the World Bank. In the context of reforms promoted by developing countries in the multilateral system of development finance, expectations of radical changes in policy and governance shift toward a more incremental and pragmatic approach to the legal-institutional reconfiguration of the Bretton Woods system. The study reflects on the practical-normative implications of the institutional design of the AIIB and the NDB, by reference to contemporary institutional and structural challenges and obstacles. It also provides recommendations for enhancing the effectiveness and legitimacy of multilateral regulatory structures of developing countries.

Keywords: Multilateral Development Banks. Political economy of law. Institutional pragmatism. International Development Cooperation. Law and Development.

RÉSUMÉ

L'objectif de cette thèse est, à travers une perspectif de l'économie politique du droit, d'approfondir la compréhension des défis auxquels sont confrontés les pays en développement lorsqu'ils passent d'une situation où ils observent les règles (*rule-takers*) à une situation où ils les élaborent (*rule-makers*) dans le cadre de l'espace réglementaire international. À cette fin, est réalisée une analyse comparative de la structure institutionnelle des deux banques multilatérales de développement (BMDs) dirigées par les pays émergents, la Nouvelle Banque de Développement (NDB) et la Banque Asiatique d'Investissement en Infrastructures (AIIB), tant l'une par rapport à l'autre, que des deux en comparaison avec la Banque Mondiale (Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement - BIRD). L'analyse des principaux éléments de la conception institutionnelle de la NDB et de l'AIIB, tant dans leur contenu que dans leur contexte, révèle des choix pragmatiques. L'argument central de ce travail est que la création de l'AIIB et de la NDB favorise des innovations incrémentales à la conception institutionnelle des organisations de coopération internationale pour le développement. Ce travail associe cette incrémentation à la contestation modérée des pays émergents, à la fois de la « notion » de développement et de « comment » le développement est promu par les agences de coopération au développement traditionnelles, en particulier la plus influente d'entre elles, la Banque Mondiale. Dans le contexte des réformes promues par les pays en développement dans le système multilatéral de financement du développement, les attentes de changements radicaux en matière de politique et de gouvernance cèdent la place à une approche plus incrémentale et pragmatique de la reconfiguration juridico-institutionnelle du système de Bretton Woods. Le document examine les implications pratiques et normatives de la structure institutionnelle de l'AIIB et de la NDB, en se référant aux défis et obstacles institutionnels et structurels contemporains, et formule des recommandations pour renforcer l'efficacité et la légitimité des cadres réglementaires multilatéraux des pays en développement.

Mots-clés: Banques de Développement Multilatérales. Économie politique du droit. Pragmatisme institutionnel. Coopération internationale pour le développement. Droit et développement.

LISTA DE ABREVIATURAS

AAAA - Agenda de Ação de Addis Abeba

ACR - Arranjo Contingente de Reservas

ADB - Banco Asiático de Desenvolvimento

AfDB - African Development Bank

AfDF – African Development Fund

AGC - Aumento Geral de Capital

AIIB - Asian Infrastructure Investment Bank

AOD - Assistência Oficial para o Desenvolvimento

APEC - Asia-Pacific Economic Cooperation

ARC - Agência de Rating de Crédito

ASC - Aumento Seletivo de Capital

BIRD - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BMD - Banco Multilateral de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BoD - Derrogação Positiva

BPG - Provisão de Bens Públicos Global

BRI - Belt and Road Initiative

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAD - Comitê de Assistência ao Desenvolvimento

CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina

CAS - Country Assistance Strategy

CD - Conselho de Diretores

CDB - China Development Bank

CEIU - Unidade de Resolução de Queixas, Avaliação e Integridade

CFG - Crise Financeira Global

CG - Conselho de Governadores

CIC - Comitê de Investimento e Crédito

CID - Cooperação Iinternacional para o Desenvolvimento

CIDCA - China International Development Cooperation Agency

CLPI - Consulta Livre, Prévia e Informada

CLR - Completion and Learning Review

CNDs - Contribuição Nacional Determinada

CODE - Comitê de Efetividade do Desenvolvimento

COO - Chief Operating Officer

CPF - Country Partnership Frameworks

CPIA - Country Policy and Institutional Assessment

CPP - Country Partnership Plans

CPS - Country Partnership Strategy

CREDN - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

CSSD - Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento

DAG - Direito Administrativo Global

DCID - Direito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

DFF - Development Finance Facility

DID - Direito Internacional do Desenvolvimento

DIE - Direito Iinternacional Econômico

DIP - Direito Internacional Público

DO - Diretiva Operacional

DPL - Development Policy Finance ou Development Policy Loan

EBRD - European Bank for Reconstruction and Development

EDB - European Development Bank

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EIB - European Investment Bank

EPG - Grupo de Pessoas Eminentes do G-20

ESG - Environmental, Social and Governance

ESW - Economic and Sectoral Work

FMI - Fundo Monetário Internacional

FOCAC - Fórum para a Cooperação China-África

FSB - Financial Stability Board

GAI - Grupo de Avaliação Independente

GAQ - Grupo de Avaliação de Qualidade

GEE - Gases de Efeito Estufa

GEF - Global Environmental Facility

GIF - Global Infrastructure Facility

GFG - Governança Financeira Global

IAM - Mecanismo de Accountability Independente

ICBC - Banco Industrial e Comercial da China

ICSID - Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

IDA - Associação Internacional para o Desenvolvimento

IDF- Institutional Development Fund

IFC - International Finance Corporation

IFD - Instituição de Financiamento do Desenvolvimento

IFI - Instituição Financeira Internacional

IIC - International Investment Corporation

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana

IPF - Investment Project Financing

IsDB - Islamic Development Bank

L&D - Law and Development

MFF - Multi-tranche Finance Facility

MIGA - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos

MoU Memorando de Entendimento

NDB - New Development Bank

NEI - Nova Economia Institucional

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OEA - Organização dos Estados Americanos

OI - Organização Internacional

OIG - Organização Intergovernamental

OI - Direito das Organização Internacional

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OSC - Organizações da Sociedade Civil

P4R - Program for Results

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PDI - Política de Divulgação de Informações

PEED - Países com Economia Emergente e em Desenvolvimento

PFF - Project Finance Facility

PIB - Produto Interno Bruto

PIP - Política de Informação Pública

PLR - Performance and Learning Review

PNUD - Programa da ONU para o Desenvolvimento

PO - Política Operacional

PPM - Project-Affected People's Mechanism

PPP - Parceria Público-Privada

PRMA - País de Renda Média Alta

PRM - País de Renda Média

PSI - Project Summary Information

PSW - Private Sector Window

RCD - Responsabilidade Comum Diferenciada

RtD - Right to Development

SCD - Systematic Country Diagnostic

SDL - Sustainable Development Loan

UHE Belo Monte - Usina Hidrelétrica de Belo Monte

UMIC - Upper Middle Income

Unasul - União de Nações Sul-Americanas

UNEP - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

USAID - Agência de Cooperação dos EUA

WDR - World Development Report

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Figura 1 – Relação triangular dos atores do desenvolvimento 77
Gráfico 2 – Volume comprometido de financiamento pela China no âmbito do FOCAC (2006-2018) – US$ bi 86
Figura 2 – Pragmatismo vs. Legalismo no desenho regulatório em BMDs 112
Figura 3 – Ciclo do engajamento com o país do Banco Mundial 182
Figura 4 – Critérios do Banco Mundial para Engajamento com o Brasil (2018-2023) 185
Figura 5 - Estrutura do PPM-AIIB 227
Figura 6 – Processo de Inspeção 229
Gráfico 3 – Financiamento público e privado em ativos de energias renováveis (2004-2014) 265
Gráfico 4 – Projetos do NDB por setor (2016-2019*) 282
Gráfico 5 – Projetos do AIIB por setor (2016-2019*) 283
Gráfico 6 – Volume de Desembolsos do Banco Mundial: DPLs e Financiamento a Ajustes Estruturais (1980-2019) 295
Gráfico 7 – Ranking de Qualidade da Infraestrutura x PIB 298
Gráfico 8: Componentes da ajuda ao desenvolvimento da China (ODA, Fluxos Oficiais Financeiros e “Indeterminados”) 300
Figura 7 – Metodologia de avaliação de Instituições de Empréstimo Multilaterais da Standard & Poor’s 310
Gráfico 9 – Volume de financiamento do NDB e do AIIB (2016-2019*) – US$ mi 316
Gráfico 10 – Fontes de financiamento dos projetos do AIIB (2016-2019) 324
X’Gráfico 11 – Fontes de financiamento dos projetos do NDB (2016-2019) 325
Figura 8 – Poder de voto antes e depois da Crise Financeira Global (BIRD e IFC) 337
Gráfico 12 – Empréstimos do AIIB a países por estágio de desenvolvimento econômico (2016-2019 – U$ mi) 342
Figura 9 – Fases do projeto e formas de participação 353

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 – Narrativas sobre os impactos do NDB e AIIB na governança econômica global ..66
Tabela 2 – Poder coercitivo de instrumentos *hard* e *soft* dos BMDs 105
Quadro 1 – Responsabilidades do financiador e tomador pela aplicação das salvaguardas socioambientais (Banco Mundial).....115
Tabela 3 – Atributos-chave do Conselho de Diretores: AIIB, NDB e BIRD.....175
Tabela 4 – Estrutura de Capital e Regras de Alocação de Poder de Voto (BIRD, AIIB e NDB) – US$ mi.....178
Quadro 2 - Princípios das Políticas de Acesso à Informação (BIRD, AIIB e NDB) 209
Tabela 5 – Contribuições Nacionalmente Determinadas dos BRICS no Acordo de Paris.....266
Tabela 6 – Projetos do NDB em energias renováveis do NDB (2015-2019)*.....281
Quadro 3 – Rating de crédito de BMDs selecionados (Longo prazo/Curto Prazo) – dezembro/2018 306
Tabela 7 – Governança do AIIB e NDB: Incorporação de Recomendações Selecionadas do "Relatório Zedillo" 334
Quadro 4 – Poder de voto de grupos selecionados de países (BIRD, AIIB, NDB, BID, ADB, AfDB, EBRD) 338

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 40

Uma crônica sobre a economia política do desenvolvimento: "Dados objetivos não estão sujeitos à influência política" 40
Novos e "velhos" Bancos Multilaterais de Desenvolvimento 44
Objetivo 49
Metodologia 49
Argumento central 50
Contribuição original à pesquisa jurídica 53
Estrutura do trabalho 54

CAPÍTULO 1 – OS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO DO SÉCULO XXI EM SEU CONTEXTO POLÍTICO E JURÍDICO 56

1.1 Países emergentes e a contestação moderada à ordem global 60
1.2 Direito do desenvolvimento, Direito ao desenvolvimento e Direito e desenvolvimento: entendendo os BMDs a partir de diferentes perspectivas 69
1.3 Bancos Multilaterais de Desenvolvimento na intersecção entre doutrina, prática e teoria do desenvolvimento 88
1.3.1 Caracterizando os BMDs 89
I. Funções 90
II. Membros e cobertura geográfica 92
III. Beneficiários e critérios de elegibilidade 95
1.3.2 Os BMDs como autoridades públicas internacionais 98
1.4 O direito administrativo da contestação à ordem global: políticas operacionais e instrumentos dos BMDs reinterpretados 100
1.4.1 Juridicidade dos instrumentos dos BMDs: mecanismos de coerção 101
1.4.2 Entre discricionariedade e legalidade: as normas operacionais dos BMDs 109
1.5 Governança institucional 119
1.5.1 Regras de votação: entre elasticidade e rigidez 120
1.5.2 Accountability mútua: delegação política e mecanismos de accountability 122
1.5.2 Transparência, participação e accountability 123
I. Desenho institucional e outros aspectos jurídicos dos mecanismos de revisão de conformidade 128

CAPÍTULO 2 - ANÁLISE COMPARATIVA DO DESENHO INSTITUCIONAL DOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO: BANCO MUNDIAL, NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO E BANCO ASIÁTICO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA 130

2.1 Contextualização e Aspectos Gerais 130
2.1.1 *Old, but Gold*: Banco Mundial (BIRD) 130
2.1.2 Mudança e Continuidade: Novo Banco de Desenvolvimento (*New Development Bank* – NDB) 140
2.1.3 Regional-Global: Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB) 149
2.2 Mandato 156
2.3 Governança institucional e processos decisórios 159

2.3.1 Composição acionária e associação 162
2.3.1.1 Condições de admissão de novos membros 162
2.3.1.2 Categorias de membros 166
2.3.2 Estrutura organizacional 169
2.3.3 Governança: Conselho de Governadores, Conselho de Diretores e Presidência 171
2.3.3.1 Conselho de Governadores 172
2.3.3.2 Conselho de Diretores 174
2.3.3.3 Presidente 176
2.3.4 Regras sobre distribuição e exercício de poder de voto 176
2.4 Operações 179
2.4.1 Planejamento estratégico por país 179
2.4.1.1 Banco Mundial: Ciclo de engajamento com o país 181
2.4.1.2 NDB: Planos de parceria de país 185
2.4.2 Financiamento a projetos 188
2.4.2.1 Banco Mundial: Financiamento a Projetos de Investimento 189
2.4.2.2 NDB: Políticas operacionais de financiamento 192
2.4.2.3 AIIB: Política Operacional de Financiamento 196
2.4.3 Empréstimos programáticos e baseados em resultados 198
2.4.4 Fundos especiais 199
2.4.6 Políticas operacionais 201
2.4.6.1 Política Socioambiental 201
2.4.6.2 Política de Aquisição de Bens e Serviços 206
2.4.6.3 Política de Transparência 207
I. Informações sobre estratégias e políticas 209
II. Informações sobre projetos 210
III. Procedimentos e mecanismos para solicitação de acesso à informação 211
2.4.6.4 Sistemas de país 211
2.5 Mecanismos de *accountability* 214
2.5.1 Mecanismos internos de *accountability* 215
2.5.1.1 Unidades internas de auditoria e avaliação 217
2.5.1.2 Accountability mútua entre os órgãos internos de governança 219
2.5.2 Mecanismos externos de accountability 220
2.5.2.1 Mecanismos independentes de avaliação de compliance 221
I. Banco Mundial: Painel de Inspeção 221
II. AIIB: Mecanismo para Pessoas Afetadas pelos Projetos (*Project-Affected Peoples' Mechanism* - PPM-AIIB) 222
III. Mandato e funções 223
III.1. Exclusões 226
IV. Estrutura 227

V. Legitimidade ativa 228
VI. Procedimento 229
VI.1. Painel de Inspeção 229
VI.2. PPM-AIIB 233
VI.2.I Processamento de Questões sobre Projetos 236
VI.2.II Resolução de Disputas 237
VI.2.III Revisão de Conformidade 238
VII. Requisitos de transparência e publicidade 240
2.5.3 Mecanismos de interação e diálogo com atores da sociedade civil 241
2.5.3.1 Participação no ciclo de planejamento, execução e avaliação de programas e projetos 244
I. Consultas na fase de planejamento 244
II. Consultas nas fases de desenho e implementação de projetos 246
III. Consultas na fase de avaliação dos projetos 248
2.5.3.2 Participação na formulação e revisão de políticas operacionais 249
2.5.3.3 Fóruns de diálogo 249
I. Reuniões anuais 250
II. Reuniões oficiais com a sociedade civil 251
CAPÍTULO 3 – NOVOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO: EFETIVIDADE E LEGITIMIDADE PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI 253
3.1 Efetividade dos BMDs de terceira geração: entre aspirações políticas e os obstáculos estruturais e institucionais 259
3.1.1 O papel do NDB e do AIIB na agenda do desenvolvimento sustentável 263
3.1.1.1 O desenvolvimento sustentável pela perspectiva do desenho da regra jurídica 269
3.1.1.2 O desenvolvimento sustentável pela visão dos projetos 280
3.1.1.3 Conclusões parciais 284
3.1.2 Um “novo normal” no financiamento do desenvolvimento? Os BMDs dos países emergentes no debate sobre a propagação de visões alternativas de desenvolvimento 288
3.1.2.1 A busca constante pelo “modelo alternativo de desenvolvimento”: cooperação para o desenvolvimento em bases sinocêntricas? 291
3.1.2.2. Elementos do desenho institucional e operacional: perspectivas para a propagação de paradigmas alternativos de desenvolvimento 291
I. Membros: equilibrando autonomia com inclusão 292
II. Instrumentos: ajustando seletividade e coerção 293
III. Mandato: infraestrutura como nicho e seus dilemas 296
3.1.2.3 Conclusões parciais 300

3.1.3 Da coordenação operacional à terceirização jurídica: as feições da complementaridade do NDB e do AIIB face às instituições tradicionais 303
3.1.3.1 Maximização e racionalização dos recursos: possibilidades de distensão institucional e sistêmica 305
I. Estrutura de capital e finanças dos BMDs 305
II. O papel das agências de rating de crédito: constrangimentos e condicionantes para o multilateralismo dos países emergentes 308
III. Aumento de capital dos BMDs 313
IV. Mobilização do capital privado: de bilhões a trilhões 316
3.1.3.2 Harmonização normativa e operacional no NDB e no AIIB: Terceirização regulatória como extremo do pragmatismo institucional 323
3.1.3.3 Conclusões parciais 328
3.2 Legitimidade e *accountability*: os novos BMDs e a relação entre os atores do desenvolvimento 332
3.2.1 Governança institucional dos novos BMDs: significado e desafios para a democratização da ordem global 333
3.2.1.1 Poder de voto: dois BMDs para países de renda média 336
3.2.2 Transparência, participação e *accountability*: diferentes, porém iguais 343
3.2.2.1 Transparência 344
I. Informações institucionais 348
II. Informações operacionais 349
III. Procedimento de acesso à informação e implementação das políticas 351
3.2.2.2 Participação 352
I. Consultas sobre políticas e projetos 353
II. Relacionamento com sociedade civil 356
3.2.2.3 Os mecanismos independentes de accountability do Banco Mundial e do AIIB: desafios comuns frente a transformações do financiamento do desenvolvimento 358
3.2.3 Conclusões parciais 360
CONCLUSÃO 365
REFERÊNCIAS 372
Anexo I – Aspectos Selecionados das Políticas de Graduação de BMDs 420
Anexo II – Comparação das regras de votação majoritária (BIRD, BID, AfDB, EBRD, ADB, AIIB e NDB) 422
Anexo III - Características do Desenho Institucional do Conselho de Diretores (BIRD, BID, ADB, AfDB, EBRD, AIIB e NDB) 424
Anexo IV – Pedidos de Acesso à Informação 426
Anexo V – Comparação de elementos selecionados do desenho institucional dos Mecanismos Independentes de Accountability 427

INTRODUÇÃO

Uma crônica sobre a economia política do desenvolvimento: "Dados objetivos não estão sujeitos à influência política"

Em 12 de janeiro de 2018, o então economista-chefe do Banco Mundial, Paul Romer, declarou ao *Wall Street Journal* que a queda de 21 posições experimentada pelo Chile nos quatro ano anteriores no *Doing Business*, o famoso índice que compara os países quanto ao ambiente de negócios e competitividade, havia sido causada por manipulação política.[1] Há mais de duas décadas, o Banco Mundial tem promovido o *Doing Business* como uma ferramenta de estímulo à adoção "voluntária",[2] pelos países, de reformas jurídicas e institucionais consideradas necessárias para conferir previsibilidade, segurança jurídica e transparência às políticas de governo. Esses objetivos, por sua vez, seriam condição *sine qua non* para a prosperidade dos mercados e negócios privados e, desta forma, pré-requisitos do crescimento econômico e desenvolvimento.[3]

A instituição tem no seu estatuto uma cláusula de "não interferência em assuntos domésticos", que lhe veda explicitamente tomar decisões e fazer juízos para além de critérios puramente econômicos. A declaração, portanto, vinda de um alto oficial pôs imediatamente em xeque a credibilidade do trabalho realizado pelo Banco Mundial em uma área que tem sido objeto de alto investimento de capital político e econômico, pelo menos desde os anos 1990: a

[1] A suposta manipulação teria por causa mudanças na metodologia do índice para desfavorecer as políticas do governo de Michelle Bachelet. O responsável pela manipulação seria um alto funcionário chileno da área de pesquisa econômica, contrário ao governo da então presidenta do país. TALLEY, Josh. *World Bank Unfairly Influenced Its Own Competitiveness Rankings*. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/world-bank-unfairly-influenced-its-own-competitiveness-rankings-1515797620>. Acesso em 19 de maio de 2019.

[2] Sobre formas "menos coercitivas" de impor disciplina aos países por *rankings*, *benchmarks*, índices e ferramentas afins, *cf.:* VAN DEN MEERSSCHE, Dimitri. International Organizations and the Performativity of Measuring States. *International Organizations Law Review*, v. 15, n. 1, p. 168-201, 2018; RIEGNER, MICHAEL. Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment'. *Journal of International Economic Law*, v. 19, n. 1, p. 1-26, 2016; TAN, Celine. The new disciplinary framework: conditionality, new aid architecture and global economic governance. *In:* FAÚNDEZ, Julio; TAN, CELINE. *International economic law, globalization and developing countries*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012, p. 112-137.

[3] Sobre reformas jurídicas no mercado de crédito brasileiro inspiradas pela ideia de "dotação institucional" (*institutional endowment*), cf.; FABIANI, Emerson Ribeiro. Reformas institucionais do mercado de crédito bancário no Brasil (1999-2006): uma análise jus-sociológica. 2009. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Para uma visão de "dentro" do Banco Mundial sobre instituições jurídicas e desenvolvimento, ver: SHIHATA, Ibrahim. *The World Bank in a Changing World Selected Essays*, Vol.1, M. Nijhoff Publisher, 1991.

construção de análises, índices, estudos e *benchmarks* sobre a qualidade das instituições dos países.[4]

O que se seguiu à polêmica entrevista foi uma sequência de eventos que, vistos à distância no tempo e no espaço, são uma crônica sobre a história e a identidade do Banco Multilateral de Desenvolvimento (BMD) mais tradicional e influente do mundo, criado há mais de 70 anos na conferência de Bretton Woods.[5] O Banco Mundial anunciou, como de praxe quando se vê diante de um questionamento sobre seu *modus operandi*, que iria estabelecer uma comissão de auditoria externa e independente para revisar os indicadores sobre o Chile no *Doing Business*.[6] No comunicado público, o banco foi enfático quanto à neutralidade política do relatório: "Dados objetivos não estão sujeitos à influência política".[7]

O autor da denúncia, ocupante de um dos postos de mais alto prestígio da profissão econômica, cujos antecessores incluem um laureado pelo Nobel (Paul Stiglitz), um ex-secretário do Tesouro dos Estados Unidos (Larry Summers) e uma ex-diretora do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Anne Krueger), publicou em seu blog pessoal esclarecimentos sobre suas palavras. Sua intenção, explicou, era apenas fazer uma autoavaliação crítica sobre as constantes mudanças na metodologia do ranking, e explicar, talvez de forma reconhecidamente não clara, que tais mudanças não eram comunicadas de forma nítida ao público.[8]

A então presidente do Chile, Michelle Bachelet, escreveu nas redes sociais que os acontecimentos relatados sobre o *Doing Business* eram muito "preocupantes". A ex-presidenta, que iniciava a transição do cargo para o recém-eleito Sebastián Piñera (reconduzido ao cargo),

[4] Sobre a ascensão do paradigma do "banco de conhecimento" na gestão de Paul Wolfowitz, ex-presidente do Banco Mundial, cf.: PHILLIPS, David A. Ref*orming the World Bank: Twenty Years of Trial - and Error*, 2009. Edição do Kindle.

[5] Sobre as visões em disputa em Bretton Woods, cf.: SCHULER, KURT; ROSENBERG, ANDREW. *The Bretton Woods transcripts*. New York: Center for Financial Stability, 2013.

[6] MEDINA, Oscar; TALLEY, Ian. *World Bank to Probe Chile's Business Ranking After Bias Alleged*, The Wall Street Journal. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-13/chile-demands-answers-in-world-bank-business-ranking-controversy>. Acesso em 18 de maio de 2019.

[7] DE LA JARA, ANTONIO. *Chile slams World Bank for bias in competitiveness rankings*. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-chile-worldbank/chile-slams-world-bank-for-bias-in-competitiveness-rankings-idUSKBN1F20SN>. Acesso em 19 de maio de 2019.

[8] ROMER, Paul. *My unclear comments about the Doing Business Report*. Disponível em: <https://paulromer.net/my-unclear-comments-about-the-doing-business-report/>. Acesso em 8 de maio de 2019.

afirmou que rankings elaborados por instituições internacionais deveriam ser confiáveis, "porque impactam nos investimentos e no desenvolvimento de um país".[9]

Think-tanks, centros de pesquisa e organizações não governamentais (ONGs) críticos do "fetiche" do Banco Mundial por *rankings*, índices e ferramentas de comparação de qualidade institucional, e à postura do banco de impor ajustes estruturais aos países em desenvolvimento, ou de condicionar o financiamento à melhora nos rankings, voltaram a questionar a integridade, a utilidade e a independência dessas ferramentas de avaliação. Alegaram que o Banco Mundial tinha uma abordagem simplista e "pró-mercado" sobre as determinantes do desenvolvimento.[10]

O desfecho do caso foi peculiar. Paul Romer renunciou ao cargo menos de duas semanas após a publicação da entrevista.[11] A auditoria contratada pelo Banco Mundial concluiu, seis meses depois, que não havia indícios de manipulação política, mas criticou, assim como o fizera Paul Romer, as sucessivas alterações na metodologia do ranking.[12]

Embora maculado em sua imagem e reputação, o *Doing Business* não foi descontinuado. O índice segue seu curso "normal" de existência e, assim como antes da controvérsia, é referenciado (e reverenciado) por líderes políticos em todo o mundo que desejam sinalizar aos mercados o compromisso com um conjunto de medidas liberalizantes e "desburocratizantes". Em sua primeira ida ao Fórum Econômico Mundial após as eleições, o presidente Jair Bolsonaro assumiu o compromisso internacional de melhorar a posição do Brasil no *Doing Business*.[13] Mesmo quando não se referem explicitamente à ferramenta, declarações semelhantes proferidas por outros líderes políticos e tecnocratas têm ecoado nos mais diversos

[9] DE LA JARA, ANTONIO. *Chile slams World Bank for bias in competitiveness rankings*. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-chile-worldbank/chile-slams-world-bank-for-bias-in-competitiveness-rankings-idUSKBN1F20SN>. Acesso em 12 de maio de 2019.

[10] LANGER, Paola. *The World Bank's Fetish for Ranking: The Case of Doing Business Rank for Chile*. Disponível em: <https://www.oaklandinstitute.org/blog/world-banks-fetish-ranking-case-doing-business-rank-chile>. Acesso em 19 de maio de 2019; GELB, Alan; RAMACHANDRAN, Vijaya. *How to Avoid Indicator Scandals: Three Ways to Fix the Doing Business Index*. Disponível em: <https://www.cgdev.org/blog/how-avoid-indicator-scandals-three-ways-fix-doing-business-index>. Acesso em 19 de maio de 2019.

[11] THE ECONOMIST. *Paul Romer quits after an embarrassing row*. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/01/25/paul-romer-quits-after-an-embarrassing-row>. Acesso em 19 de maio de 2019.

[12] ZUMBRUN, Josh. *World Bank Competitiveness Rankings Weren't Manipulated, Audit Shows*. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/world-bank-competitiveness-rankings-werent-manipulated-audit-shows-1531337868>. Acesso em 19 de maio de 2019.

[13] O GLOBO. *Bolsonaro promete melhorar Brasil em ranking de negócios. Saiba nossa posição*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-promete-melhorar-brasil-em-ranking-de-negocios-saiba-nossa-posicao-23392364>. Acesso em 19 de maio de 2019.

espaços de discussão sobre economia e desenvolvimento e nos palanques eleitorais, seja na Índia,[14] Sri Lanka,[15] Nigéria[16] ou Argentina.[17]

Independentemente do desfecho da história relatada anteriormente, ela suscitou, na esfera do debate público, uma reflexão crítica sobre a tortuosa relação entre as reformas institucionais e seus impactos no desenvolvimento. Essa questão não é, de modo algum, recente no espaço acadêmico. Pelo menos desde os anos 1950, ela tem impulsionado a construção de formulações teóricas e a ação prática de profissionais do direito no sentido de persuadir governos a alterar, seja por vias incrementais ou estruturais, elementos de seus regimes e arcabouços jurídicos, na esperança de que tais reformas acelerem o desenvolvimento.[18]

O caso também ilustra o alto poder de influência, mesmo que apenas em potencial, que um BMD é capaz de exercer sobre o destino de políticas nacionais. Uma ferramenta como o *Doing Business* não tem caráter jurídico vinculante, ao menos se vista sob a ótica de uma concepção mais tradicional do direito internacional. Tampouco é possível afirmar que a razão pela qual governos de todo o mundo ajustam seus ordenamentos jurídicos internos aos critérios sobre um "bom direito" embutidas no *Doing Business* é o receio de aplicação de sanções estipuladas em um contrato bilateral de financiamento.

O *Doing Business* representa, assim, um dos vários instrumentos que um BMD tem à disposição para, de modo sutil e extracontratual, exercer poder coercitivo sobre países de modo a induzi-los a internalizar, em seus sistemas domésticos, visões normativas sobre o desenvolvimento.

---

[14] BUSINESS TODAY. *PM Modi hopes to take India to top 50 in ease of doing business*. Disponível em: <https://www.businesstoday.in/top-story/pm-modi-says-ease-of-doing-business-will-ultimately-lead-to-ease-of-living/story/292611.html>. Acesso em 19 de maio de 2019.

[15] SUNDAY TIMES. Sri Lanka to Improve in Doing Business Ranking. Disponível em: <http://www.sundaytimes.lk/130120/business-times/sri-lanka-to-improve-doing-business-index-ranking-28727.html>. Acesso em 19 de maio de 2019.

[16] OGUNMADE, Omolulu. *FG Wants Nigeria Ranked among Top 100 Countries in 2020*. Disponível em: <https://www.thisdaylive.com/index.php/2019/04/04/fg-wants-nigeria-ranked-among-top-100-countries-in-2020/>. Acesso em 19 de maio de 2019.

[17] MARSH, Sarah; LOUGH, Richard. *President-elect Macri promises to reboot Argentine economy*. Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/uk-argentina-election/president-elect-macri-promises-to-reboot-argentine-economy-idUKKBN0TB0XX20151123>. Acesso em 19 de maio de 2019.

[18] Para um histórico crítico sobre o movimento do "Direito e Desenvolvimento", ver: TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Acadêmicos Auto-Alienados: Reflexões Sobre a Crise Norte-Americana da Disciplina "Direito E Desenvolvimento". Tradução de José Rodrigo Rodriguez e José Rafael Zullo. *Revista Direito GV*, v. 3, n. 2, p. 261-304, 2007.

Novos e "velhos" Bancos Multilaterais de Desenvolvimento

Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) são atores centrais no desenho e na implementação de políticas de desenvolvimento em níveis global e nacional.[19] Uma das razões para tanto é que os BMDs, para além de suas conhecidas funções de prestadores de serviços financeiros e centros de geração de conhecimento sobre políticas de desenvolvimento, são organizações que exercem uma "autoridade pública internacional"[20] de modo peculiar. Mesmo dentro do rico universo de organizações internacionais (OIs) com poderes para compelir Estados nacionais a adotarem reformas jurídicas, os BMDs são únicos por sua capacidade de embutir, nos mais variados instrumentos de financiamento, assistência técnica e conhecimento, padrões regulatórios carregados de prescrições normativas sobre como os países devem estruturar seus sistemas internos de governança (política, econômica, jurídica e institucional). No adágio de Chimni, instituições como o Banco Mundial (e o Fundo Monetário Internacional – FMI) "não apenas ladram, elas também mordem".[21]

Embora seja um modelo de "sucesso" – há aproximadamente 30 dessas entidades nas esferas global, regional e sub-regional – os BMDs enfrentam, há muitas décadas, sucessivos questionamentos sobre seu lugar no concerto de instituições que atuam na cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). As críticas mais proeminentes no debate público são, sem dúvidas, as que se referem às questões de governança: distribuição de poder de voto entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, representatividade destes últimos nos órgãos com poder decisório e regras formais e informais de decisão. Nos círculos mais especializados, contudo, são todas as dimensões da existência dos BMDs que sofrem escrutínio: o mandato (temático, setorial, geográfico etc.), os instrumentos, o arcabouço de políticas internas, as práticas de transparência, as estruturas de diálogo e procedimentos de consulta com partes externas, os mecanismos de *accountability*, dentre tantos outros aspectos. Em suma, os BMDs, porquanto sejam eficientes economicamente e eficazes em impor disciplina sobre tomadores, estão em permanente crise sobre sua efetividade e legitimidade.

[19] O presente trabalho trata dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Para uma visão geral dos bancos de desenvolvimento (multilaterais e nacionais), ver especialmente: DE LUNA-MARTÍNEZ, José; VICENTE, Carlos Leonardo. *Global survey of development banks*. The World Bank, 2012.

[20] RÖBEN, W. The Enforcement Authority of International Institutions. In: VON BOGDANDY, A. et al. The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law. Heidelberg: Springer, 2010. p. 819-842.

[21] CHIMNI, B. S. International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making, *European Journal of International Law*, v. 15, n. 1, p. 7, 2004.

Em 2015, os países em desenvolvimento introduziram dois novos BMDs ao conjunto de mais de vinte e cinco dessas organizações, que haviam sido criadas entre as décadas de 1940 e 1990: o Novo Banco de Desenvolvimento (*New Development Bank* – NDB) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (*Asian* Infrastructure *Investment Bank* – AIIB).

O NDB tem como membros-fundadores os cinco países que compõem o bloco dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).[22] Seu objetivo fundamental é financiar infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países emergentes e em desenvolvimento.[23] O AIIB, por sua vez, foi uma iniciativa da atual segunda maior economia do mundo, a China. Seu principal propósito é o de promover um desenvolvimento econômico sustentável, criar riqueza e melhorar a infraestrutura de conectividade na Ásia pelo investimento em infraestrutura e em outros setores produtivos.[24] Ambos foram criados com os propósitos adicionais de promover a integração regional e a cooperação entre seus membros, bem como auxiliar nos esforços de mobilização do capital privado em coordenação com os BMDs existentes.

A criação de dois novos BMDs tem um inegável significado simbólico na história das relações Sul-Sul.[25] Os países em desenvolvimento agregaram duas estruturas institucionalizadas, na esfera mutilateral, a uma série de ações políticas e jurídicas que já vinham alterando profundamente a paisagem do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento,[26] tornando-a mais fragmentada quanto à natureza dos doadores e aos critérios e modalidades de assistência. Entre as iniciativas dos países em desenvolvimento na CID destacam-se: (i) o fortalecimento das agências domésticas de financiamento do desenvolvimento (ex.: bancos nacionais de desenvolvimento), (ii) o estabelecimento de mecanismos de cooperação intrarregional e interregional (ex.: *Belt and Road Initiative* – BRI e Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana – IIRSA) e (iii) a consolidação de um marco político-institucional internacional entre países do Sul, a chamada

[22] Para um panorama sobre os BRICS, ver, *e.g.*, ARMIJO, Leslie Elliott. The BRICs countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: mirage or insight? *Asian perspective*, p. 7-42, 2007; STUENKEL, Oliver. *The BRICS and the future of global order*. Lexington Books, 2015.
[23] NDB, Acordo Constitutivo do NDB, Art. 2.
[24] AIIB - Asian Infrastructure Investment Bank, Acordo Constitutivo do AIIB, Art.1, 2015a.
[25] Sobre relações Sul-Sul, ver: BURGES, Sean W. Developing from the South: South-South cooperation in the global development game. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 1, n. 2, p. 225-249, 2012.
[26] Sobre a CID como um campo enquanto conceito sociológico, cf.: SALLES, Fernanda Cimini. O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento. *Contexto int.* [online], vol. 37, n. 2, p. 347-373, 2015. Ver genericamente sobre *international development cooperation*: DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. *Aid:* understanding international development cooperation. Zed Books, 2003.

Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD).[27] Embora disponha, atualmente, de um quadro conceitual e institucional relativamente bem definido, a CSSD apoiava-se, até então, em uma teia complexa de compromissos políticos, instituições e normas, tanto em nível doméstico como internacional, mas dentre os quais não se incluía uma estrutura de cooperação da natureza de um BMD.[28]

Sob a ótica da política externa dos países em desenvolvimento, que lideraram os esforços diplomáticos, os retornos políticos do estabelecimento do NDB e do AIIB não são triviais. Os BRICS diluíram as críticas de observadores externos de que não seriam capazes de superar as divergências políticas (e as diferenças culturais e econômicas) em prol da construção de instituições multilaterais de cooperação. Com duas novas organizações econômicas internacionais sediadas no país – o NDB tem sede em Xangai e o AIIB em Pequim – a China inaugurou não apenas uma nova era do seu engajamento com o multilateralismo, mas deu um passo significativo no deslocamento do eixo do sistema financeiro internacional do Ocidente para o Oriente.[29]

Na confluência do direito internacional e das relações internacionais, a criação do NDB e do AIIB, bem como o estabelecimento de um novo esquema de cooperação monetária entre países BRICS (o Arranjo Contingente de Reservas – ACR), reanimou também os debates sobre o reposicionamento dos países em desenvolvimento na ordem econômica internacional e sobre a reforma da governança global. Foram revigorados alguns debates sobre a independência dos países em desenvolvimento frente aos países mais poderosos, tendo por elemento novo a expectativa de que as duas novas instituições poderiam vir a ser espaços institucionalizados de construção de paradigmas alternativos sobre o desenvolvimento[30] e de revisão das regras que governam a ordem econômica internacional.[31]

---

[27] O vertiginoso aumento do fluxo de capitais privados aos países em desenvolvimento é um terceiro componente das transformações estruturais do financiamento do desenvolvimento nas últimas décadas.

[28] Permanece em aberto a questão sobre o lugar do NDB e do AIIB no marco da CSSD. Sobre a relação entre o NDB, o AIIB e a CSSD, ver: WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank at the Crossroads: Challenges for Building Development Cooperation in the 21st Century. São Paulo: 2019. *No prelo*.

[29] Trabalhos tem debatido a possível passagem do Consenso de Washington para o "Consenso de Pequim". Ver, e.g., WILLIAMSON, John. Is the "Beijing Consensus" now dominant? *Asia Policy*, n. 13, p. 1-16, 2012.

[30] A ideia de desenvolvimento utilizada neste trabalho diz respeito ao conjunto de práticas, narrativas, discursos e estudos relacionadas à busca por melhorias sociais, econômicas, políticas e ambientais em diversos sistemas e esferas. De acordo com a literatura especializada, a agenda do desenvolvimento, como entendida atualmente, tem início no cenário posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial. Ver especialmente: DESAI, Vandana; POTTER, Robert B. (Org.). *The companion to development studies*. 3. ed. New York: Routledge, 2014.

[31] PRADO, Mariana Mota; SALLES, Fernanda C. *The BRICS Bank's Potential to Challenge the Field of Development Cooperation*. Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America 47, no. 2 (2014): 147-97; O'RIORDAN, Alexander. *2014. South Africa: The Gentle but Subversive Power*

Na literatura que analisa as formas pelas quais países em desenvolvimento estão promovendo mudanças em diferentes regimes regulatórios internacionais, é comum a conclusão de que estes têm se orientado pelo pragmatismo, pelo gradualismo e pela busca de métodos de decisão voltados ao consenso.[32] Mais do que reescrever as regras ou "exportar" modelos de desenvolvimento para outras realidades valendo-se de meios coercitivos, busca-se reformar o direito internacional a partir das experiências domésticas, preservar o espaço autônomo para a formulação e implementação de políticas e introjetar, ainda que por estruturas "paralelas",[33] novos valores à governança econômica global.[34]

Este trabalho busca demonstrar que, no contexto das reformas promovidas pelos países em desenvolvimento no sistema multilateral de financiamento do desenvolvimento, expectativas de mudanças radicais em políticas (*policy*) e governança cedem espaço para uma abordagem de feição mais incremental quanto à reconfiguração jurídico-institucional do sistema criado em Bretton Woods.[35]

Analisando-se os principais elementos do desenho institucional do NDB e AIIB em sua substância e seu contexto, eles revelam escolhas pragmáticas. Tal pragmatismo é encontrado (i) na escolha da estrutura de cooperação na forma de BMDs (estrutura organizacional), (ii) no enfoque setorial (mandato), e (iii) nos arranjos mais flexíveis de exercício do poder de voto e tomada de decisão (controle). O pragmatismo também modula aspectos fundamentais das operações dos dois BMDs, como o desenho das políticas internas e dos instrumentos de financiamento.

Por que tais escolhas são consideradas "pragmáticas"? Quanto à estrutura jurídica (ou organizacional), apesar dos questionamentos sobre sua efetividade e sua legitimidade, é

---

of South-South Cooperation. Allafrica.Com. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201410021328.html>. Em sentido contrário (os BRICS não contestam os pilares da ordem liberal-ocidental), ver: STUENKEL, Oliver. The BRICS Bank isn't Challenging the System, Only Western Leadership of It". The Wire. 03 September 2015. Disponível em: <http://thewire.in/9853/the-brics-bank-isnt-challenging-the-system-only-western-leadership-of-it/>. Acesso em 19 agosto 2018.

[32] MOROSINI F.; RATTON, M. S. B. *Reconceptualizing International Investment Law from The Global South.* Cambridge: Cambridge University Press, 2017; GU BIN, 2017 (*op. cit*); ZIERO, G. W. *Looking for a BRICS perspective on international law*. Brazilian Journal of International Law, Vol. 12, N. 2, 2015, pp. 304-322. Sob a perspectiva das relações internacionais, *cf.*: KAHLER, M. *Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo*. International Affairs, v. 89, n. 3, p. 711-729, 2013. Ressalte-se, por óbvio, que não há uma convergência absoluta nas análises sobre países emergentes e sua inserção à ordem internacional.

[33] STUENKEL, Oliver. Post-Western World. Oxford: Wiley, 2016.

[34] ONG, D. M. *The Asian Infrastructure Investment Bank: Bringing 'Asian Values' to Global Economic Governance?*. Journal of International Economic Law 00, 2017, 1–26.

[35] DESIERTO, Diane. *Great Expectations? The Rise of Regional Development Banks in a DC-Centered World*. ASIL Proceedings, 2016.

possível afirmar, sem maiores controvérsias, que os BMDs são uma escolha segura sob os mais diversos aspectos.[36] Os BMDs possuem um modelo de negócios eficiente, de excelente "custo-benefício" para os países-membros,[37] testado por décadas em todas as regiões do mundo com sucesso. O enfoque em infraestrutura, por sua vez, é um componente central de um certo "consenso", que veio a se instalar na agenda global do desenvolvimento no pós-Crise Financeira Global de 2007-2008 (CFG). Além disso, o "laboratório" chinês teria "provado" a sua eficácia: a abertura gradual da economia e o maciço investimento em infraestrutura seriam os responsáveis por fazer o Produto Interno Bruto (PIB) saltar de US$ 150 bi para US$ 12,2 tri e retirar mais de 740 milhões de pessoas da linha da pobreza em 40 anos (1978-2018). Uma governança que garante, a um só tempo, poder de voto majoritário e maior representatividade aos países em desenvolvimento, mas que lhes permite reduzir custos e testar novos arranjos de *accountability* mútua entre as partes, é a concretização de propostas que há muito circulavam no debate público sobre a reforma da governança do Banco Mundial.[38] E, por fim, a priorização de instrumentos de financiamento a projetos de infraestrutura minimiza as chances de que os dois novos BMDs venham a exercer forte influência (ou ingerência) sobre a política doméstica dos países-membros. Serve, ainda, ao propósito de reduzir as chances de que a prática operacional subverta o enfoque restrito do mandato político-institucional conferido pelos países-fundadores.

[36] Para um relato sobre como as "vantagens comparativas" do modelo de BMDs influenciou as negociações dos países-fundadores do AIIB, cf.: LICHTENSTEIN, Natalie. *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 12-13.

[37] O modelo de negócios dos BMDs é bem-sucedido sob o aspecto econômico-financeiro em razão das características peculiares de sua estrutura de capital e finanças. Primeiro, a proporção entre capital subscrito (isto é, o capital comprometido pelo país) e o capital efetivamente transferido à instituição é baixa, chegando a menos de 10% em muitos BMDs. A baixa proporção é possível porque as agências de avaliação de crédito e os investidores confiam no compromisso dos países em aportar efetivamente os recursos caso necessário mas, na prática, essa medida nunca foi necessária. Segundo, após a capitalização inicial, os BMDs raramente recorrem aos Estados-membros para que injetem novos recursos de seus tesouros. Com base na garantia implícita e em uma rígida – até mesmo conservadora – gestão de seus ativos e passivos, os BMDs normalmente recebem excelentes avaliações das agências de *rating*. Isso permite que os BMDs emitam títulos de dívida em condições extremamente favoráveis junto a investidores privados nos mercados domésticos e internacionais. O custo reduzido do *funding*, por sua vez, permite que os empréstimos sejam concedidos a taxas de mercado ou subsidiadas (financiamento concessional). Por último, os BMDs raramente distribuem lucros. Estes são revertidos para nova operações e para o custeio das despesas administrativas. Alguns BMDs transferem parcialmente o lucro de suas operações não concessionais às suas afiliadas ou subsidiárias que atuam com subvenções ou crédito concessional.

[38] Ver discussão no Capítulo 3 sobre a incorporação, pelo NDB e pelo AIIB, de recomendações do "Relatório Zedillo", sobre a modernização e reforma da governança do Banco Mundial.

Adotando uma análise baseada na relação entre economia política e direito[39], este trabalho entende que a forma jurídica espelha e conforma a disputa política e econômica.[40] Essa perspectiva é propícia tanto para descrever fenômenos sociais políticos e econômicos como para avaliar os arranjos jurídicos quanto à sua efetividade e legitimidade. Segundo Kennedy:

> The history of political and economic life is therefore also a history of institutions and laws. Law constitutes the actors, places them in structures, and helps set the terms for their interaction. It often provides the language – and the stakes – for economic and political struggle. As a result, legal arrangements offer a privileged window onto political economic dynamics.[41]

Objetivo

No contexto apresentado, este trabalho tem por objetivo aprofundar o entendimento sobre os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento na sua transição de assimiladores de normas (*rule-takers*) a criadores de normas (*rule-makers*) no espaço normativo internacional, bem como auxiliar na construção de um leque de soluções que estejam ao alcance do direito para a superação desses desafios.

Metodologia

O método escolhido foi uma análise comparativa do desenho institucional dos dois BMDs liderados por países em desenvolvimento, o AIIB e do NDB, um em relação ao outro, e ambos em face do Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento).[42] A escolha do Banco Mundial como referência comparativa tem duas

[39] Segundo Lokdam & Wilkinson (2018), o a economia política do direito estuda os fenômenos na intersecção do direito, economia e política. É uma abordagem que explora como as relações de poder são legalmente e politicamente configuradas no tempo, e como tais relações de poder condicionam o desenvolvimento econômico. Numa perspectiva global, o direito sob a ótica da economia política se preocupa, dentre outras coisas, com a perda da autonomia política dos Estados democráticos em seus processos de integração com a economia mundial. *Cf.*: WILKINSON, Michael A.; LOKDAM, Hjalte. Law and Political Economy, *LSE Working Papers Series* 7/2018.
[40] KENNEDY, David. Law and the Political Economy of the World, *Leiden Journal of International Law*, 26, 2013, pp. 7-48.
[41] KENNEDY, *ibid.*, 2013, p. 9.
[42] O Banco Mundial (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD) é o primogênito do sistema de BMDs e do conjunto de instituições que compõem o Grupo Banco Mundial, formado, além dele, pela Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA, na sigla em inglês), a Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA, na sigla em inglês) e o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês). A comparação com

razões principais. A primeira é o amplo reconhecimento de sua persistente posição como pioneiro na modelagem da arquitetura institucional e normativa de BMDs.[43] A segunda é justamente o fato de que o modelo do Banco Mundial é o mais contestado, seja no tocante à governança institucional ou à maneira pela qual ele veicula ideias e prescrições sobre desenvolvimento por meio de suas modalidades de assistência.[44]

Argumento central

O argumento central deste trabalho, portanto, é o de que a criação do AIIB e do NDB promove inovações incrementais no desenho institucional de organizações internacionais de cooperação para o desenvolvimento. As inovações são incrementais porque (i) aprofundam, ressignificam ou aceleram tendências de mutação jurídica e institucional que remetem a transformações mais amplas e estruturais que já estavam em curso no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e (ii) estão concentradas em reconfigurações técnico-gerenciais ou em processos de governança, e não em reconstrução de paradigmas do desenvolvimento. Este trabalho associa o incrementalismo à contestação moderada dos países emergentes tanto ao "sentido" do desenvolvimento, quanto ao "como" o desenvolvimento é promovido pelas agências de cooperação para o desenvolvimento tradicionais, especialmente a mais influente delas, o Banco Mundial.

As inovações estão concentradas em três aspectos: (i) mandato com enfoque setorial, (ii) seletividade das modalidades e dos instrumentos de assistência e (ii) governança institucional calibrada aos interesses e necessidades dos países de renda média (principalmente renda média alta). Com relação ao primeiro aspecto (i), a análise do material empírico revela que tanto o NDB como o AIIB pretendem atuar majoritariamente no investimento em

o BIRD exclusivamente se justifica pela similaridade da atuação deste com o AIIB e o NDB, conforme se explicará no decorrer do trabalho. O BIRD é a entidade do Grupo Banco Mundial que realiza financiamentos não concessionais, isto é, a taxas de mercado, a entes soberanos ou não-soberanos com garantia soberana. O AIIB e o NDB foram concebidos para realizar financiamento nessa modalidade, e apenas subsidiariamente atuar com crédito concessional e subvenções (*grants*). No futuro, o AIIB e NDB poderão operar de maneira significativa tanto com financiamento concessional (menos provável) e no apoio direto ao setor privado, porém nos primeiros anos de existência predominaram as operações soberanas. Em aspectos específicos, como a governança institucional, é suficiente se ater ao BIRD, uma vez que este compartilha estruturas de decisão com a IDA e o IFC. No que houver diferenciação relevante para a análise, alude-se diretamente às duas instituições.

[43] DANN, Philipp. *The Law of Development Cooperation*: A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2013; Salles, nota 5, supra.

[44] PHILLIPS, David A. *Reforming the World Bank*: Twenty Years of Trial - and Error. Edição do Kindle, 2009; WOODS, Ngaire. *The Globalizers*: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers. Cornell: Cornell University Press, 2006.

infraestrutura para preencher parte das lacunas de financiamento enfrentadas pelos países em desenvolvimento. Apesar do declarado compromisso com os marcos universais de desenvolvimento sustentável (como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS), que contemplam objetivos muito além da criação e da expansão da infraestrutura, o NDB e o AIIB claramente não conferem prioridade idêntica a elementos da agenda global do desenvolvimento como conferem ao componente da infraestrutura. Ambos expõem uma visão de desenvolvimento em que o crescimento econômico regional e o desenvolvimento sustentável virão pela modernização e pela transformação da infraestrutura dos países em desenvolvimento. O modelo de desenvolvimento chinês aparece, de modo implícito ou explícito, como elemento persuasivo e de construção de identidade institucional.[45] Esse modelo, adaptado ao recorte do problema, consiste em sustentar, por períodos prolongados, altas taxas de crescimento econômico impulsionadas pela alocação de vultosos recursos de dinheiro público (bancos e empresas estatais) na construção de infraestrutura.[46]

Além do enfoque setorial, tanto o NDB como o AIIB também demonstram uma propensão a fazer uso seletivo dos instrumentos de financiamento (aspecto ii), com clara priorização dos métodos de apoio voltados ao financiamento a projetos específicos. Isso contrapõe-se ao uso espraiado entre os BMDs e as agências bilaterais de cooperação (especialmente dos países desenvolvidos) de empréstimos programáticos (*budget support*). O financiamento por meio de injeção direta de recursos no orçamento do país-receptor não é o único veículo de imposição de condicionalidades, porém sua ascensão e sua consolidação como instrumento de financiamento do desenvolvimento está intimamente associada às condicionalidades relacionadas a reformas liberalizantes inspiradas pelo Consenso de Washington.[47] Adicionalmente, os dois BMDs propõem associar a geração de conhecimento às suas atividades práticas, recusando, de modo explícito, ingressar no "mercado" de rankings, benchmarks e índices de avaliação de desempenho e qualidade institucional. Na apresentação da primeira edição do seu relatório *flagship*, o Relatório sobre Financiamento à Infraestrutura na Ásia (*Asian Infrastructure Finance Report*), o presidente do AIIB, Jin Liqun, destacou que o estudo não pretende ser "carregado de prescrições de políticas para países específicos".[48] No

[45] GU, Bin. *Chinese Multilateralism in the AIIB*, Journal of International Economic Law, 2017, 20, pp. 137-158.
[46] LIN, Justin Yifu; WANG, Yan. *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge, Cambridge University Press: 2016.
[47] BABB, Sarah. *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago, 2009.
[48] AIIB. Asian Infrastructure Finance Report, 2019, p. II. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/asian-infrastructure-finance/common/base/download/AIIB-Asian-Infrastructure-Finance-2019-Report.pdf>. Acesso em 26 abril 2019.

seu documento de estratégia institucional para o primeiro quinquênio (2017-2021), o NDB expõe o entendimento de que a pesquisa terá mais utilidade para a instituição se for direcionada a "desafios práticos e de políticas" que "levem em consideração as circunstâncias locais". Na visão do banco, a pesquisa aplicada e conectada ao modelo de negócios do banco serve para "mitigar o risco de desconexão entre as atividades de pesquisa e as necessidades da instituição".[49]

Os instrumentos de financiamento são, ao lado de inovações em outros elementos de desenho institucional (como o mandato e as estruturas e procedimentos de governança), centrais na diferenciação do AIIB e do NDB em relação às instituições existentes. O conceito-chave utilizado para analisar a juridicidade dos instrumentos dos BMDs é o poder coercitivo. Este é definido como o poder de induzir os tomadores de empréstimos a adotar reformas jurídicas (também referidas por reformas institucionais e administrativas), seja como contrapartida inserida em relação contratual de financiamento, ou por técnicas de disciplina regulatória extracontratuais. As políticas operacionais – documentos internos com princípios e padrões concretos que alocam papeis e responsabilidades (ou direitos e deveres) entre o BMD e o mutuário – são analisadas à luz da tensão entre pragmatismo e legalismo institucional no contexto da prática da cooperação internacional para o desenvolvimento.[50] No âmbito do "direito administrativo" dos BMDs,[51] o pragmatismo institucional se revela, entre outras formas, por uma regulação que favorece a discricionariedade na interpretação e na aplicação da norma jurídica.[52]

Quanto às regras formais e informais de governança (aspecto iii), o trabalho irá demonstrar que o NDB e o AIIB são dois BMDs para os países de renda média, especialmente os de renda média alta. Esse grupo de países detém a maioria do poder de voto em ambas as instituições. Com o poder de decisão e influência mais elevado, os países de renda média moldam outros elementos da governança, como os arranjos da delegação dos órgãos políticos

[49] NDB – New Development Bank. Strategy for 2017-2021, 2017a, p. 31. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>. Acesso em 2 de maio de 2019.
[50] BRADLOW, Daniel D.; FOURIE, Andrea Nadié. *The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation Creating Law-Making and Law-Governed Institutions*?, International Organizations Law Review 10 (2013), pp. 3-80.
[51] DE CHAZOURNES, Laurence Boisson. *Partnerships, Emulation, and Coordination Toward the Emergence of a Droit Commun In the Field of Development Finance*, The World Bank Legal Review, Vol. 3, International Financial Institutions and Global Legal Governance, 2013.
[52] Sobre legalidade e discricionariedade na governança da delegação política de bancos nacionais de desenvolvimento, cf.: SCHAPIRO, Mario Gomes. Legalidade ou discricionariedade na governança de bancos públicos: uma análise aplicada ao caso do BNDES. Revisa de Administração Pública, v. 51, n. 1, 2017.

para os gerenciais, conforme suas preferências e necessidades. Os arranjos variam entre flexibilidade e rigidez, transparecendo assim diferenças entre as próprias instituições que serão devidamente investigadas e analisadas no decorrer do trabalho.

Contribuição original à pesquisa jurídica

A contribuição original deste trabalho à pesquisa jurídica se desdobra em duas frentes: uma empírico-descritiva e outra teórica. Sob o aspecto empírico-descritivo, a análise comparada empreendida neste trabalho refina substancialmente a compreensão de diferentes modelos de desenho institucional de organizações internacionais voltadas à cooperação e ao financiamento do desenvolvimento. Apesar de estruturados a partir de um modelo legal básico comum, há variações significativas nas regras formais e informais de governança, nas ferramentas operacionais e nos mecanismos de *accountability* dos BMDs,[53] que revelam a riqueza institucional dessas instituições. Ao se comparar e contrastar o *design* institucional dos dois jovens BMDs entre si, e ante o mais influente de todos, o Banco Mundial, é possível mapear fertilizações cruzadas, mímica institucional e autênticas inovações em diferentes dimensões da estrutura institucional e normativa dos BMDs.

Do ponto de vista teórico, o presente trabalho expande o entendimento sobre a conexão entre motivações políticas e econômicas e a preferência por determinadas técnicas de desenho institucional e regulatório pelos países em desenvolvimento em sua ação jurídica na governança global. Busca-se aprimorar a literatura sobre como países emergentes instrumentalizam o direito internacional para lograr suas aspirações políticas e normativas, por meio do

[53] O conceito de *accountability* operacionalizado neste estudo se desdobra em duas dimensões: uma interna e outra externa. A *accountability interna* refere-se aos processos de prestação de contas e responsabilização mútua entre a instituição e os Estados-acionistas, bem como aqueles relacionados às relações entre órgãos e estruturas internas da instituição. A *accountability externa* compreende mecanismos e procedimentos de responsabilização e prestação de contas entre a instituição e os atores externos, como os cidadãos dos países beneficiários e os beneficiários finais do projeto ("usuários finais"). São elementos da *accountability* para fins deste estudo: (i) as políticas e critérios de transparência e os procedimentos de acesso a informações disponibilizados ao público externo, bem como seu efetivo funcionamento, (ii) as estruturas e procedimentos para a participação institucionalizada do público na formulação, revisão e aplicação de estratégias, programas plurianuais e políticas operacionais, e (iii) o desenho e os procedimentos dos mecanismos independentes de avaliação de conformidade, em cujas competências incluem-se receber e investigar queixas de indivíduos e comunidades alegando que condutas indevidas ou violações de políticas operacionais podem causar, ou já tenham infligido, danos materiais ou intangíveis, incluindo violações a direitos humanos. Ver: BRADLOW, D. *The Reform of the Governance of the IFIs: A Critical Assessment*. *In:* CISSE, A. BRADLOW, D; KINGSBURY, B.: International *Financial Institutions and Global Legal Governance, Vol. 3,* (*eds.*), World Bank Legal Review, World Bank, 2011.

mapeamento e análise da "norma jurídica secundária",[54] das regras de governança e dos instrumentos de disciplina jurídica das organizações internacionais de cooperação econômica de iniciativa dos países do Sul.

Estrutura do trabalho

A presente tese está organizada, para além da introdução e da conclusão, em três capítulos. O Capítulo 1 apresenta, inicialmente, o marco teórico da pesquisa para, em seguida, desenvolver uma análise jurídica sobre atributos-chave do BMDs. São analisados três aspectos: (i) governança institucional, (ii) instrumentos e (iii) arcabouço jurídico-administrativo interno. Um dos objetivos desse capítulo inicial é desenvolver, sobre os estudos já existentes, uma análise jurídica aprofundada de aspectos selecionados dos BMDs, especialmente quanto à sua função regulatória.[55]

O Capítulo 2 apresenta uma comparação detalhada do desenho institucional do NDB, AIIB e Banco Mundial (BIRD) nas seguintes dimensões: (i) governança institucional, (ii) operações, e (iii) mecanismos de accountability.

O Capítulo 3 reflete sobre as implicações prático-normativas do desenho institucional do AIIB e do NDB, tendo por referência desafios e obstáculos institucionais e estruturais. O primeiro obstáculo é o da atuação coordenada entre os BMDs para a consecução de objetivos da agenda política do desenvolvimento global. Mais especificamente, esse aspecto avalia a contribuição do AIIB e do NDB nos esforços de (i) coordenação e harmonização normativa e institucional e (ii) maximização e racionalização dos recursos para o financiamento. O segundo obstáculo é o da promoção de um desenvolvimento sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental. O terceiro é o desafio da construção e veiculação de modelos alternativos de desenvolvimento. O NDB e o AIIB nascem em um momento em que o foco em infraestrutura retoma seu posto de item prioritário da agenda global de desenvolvimento. Este mesmo capítulo constrói uma análise crítica da relação entre o AIIB e do NDB com o renovado discurso em favor da infraestrutura como aspecto central das políticas de desenvolvimento, conectando a

[54] A revisão de literatura do Capítulo 1 contém uma reflexão sobre as abordagens a respeito do papel normativo "secundário" de OIs.
[55] Como se verá no Capítulo 1, as funções dos BMDS são: financiamento, conhecimento, coordenação e fixação de padrões (*standard-setting*).

geopolítica da infraestrutura com a discussão jurídica sobre reformas institucionais e condicionalidades.

CAPÍTULO 1 – OS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO DO SÉCULO XXI EM SEU CONTEXTO POLÍTICO E JURÍDICO

O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), desde sua origem no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, tem passado por significativas transformações em termos de produção teórica, em sua base institucional e em seu arcabouço normativo. Porém, de modo geral, seja quando os países optaram por criar novas estruturas ou por reformar as já existentes, entre os objetivos frequentemente esteve o de possibilitar que países desenvolvidos e em desenvolvimento negociassem os termos da cooperação em condições menos assimétricas e mais igualitárias. A evolução do campo também tem caminhado, embora a passos mais lentos, no sentido de expansão de seu próprio marco conceitual para permitir que as partes tradicionalmente excluídas ou secundárias frente aos atores soberanos e supranacionais, como os indivíduos e populações afetadas, tenham acesso a instrumentos de defesa de seus direitos e maior poder de influência sobre os processos decisórios sobre o desenvolvimento.[56]

Nas primeiras décadas seguintes à aprovação da Carta das Nações Unidas, os países do Terceiro Mundo, ao passo que obtinham soberania em termos institucionais com a onda de descolonização e importância em termos políticos com as tratativas globais do desenvolvimento, batalhavam para reescrever as regras do direito internacional e alçar os temas econômicos e de desenvolvimento ao centro das relações Norte-Sul,[57] assim como eram e continuam sendo as questões de segurança e paz. Os meios para se atingir uma relação menos desigual eram a reinterpretação de princípios do direito internacional para garantir que países em desenvolvimento pudessem ter tratamento diferenciado nas obrigações de comércio, investimento e auxílio ao desenvolvimento, e a criação de estruturas institucionais que melhor servissem a suas aspirações políticas, a exemplo da Conferência das Nações Unidas para

[56] PAUL, James C.N. Accountability and Development. In: International Third World Legal Studies Association. *Third World Legal Studies*. Nova York: International Third World Legal Studies Association, 1992. p. 1-16.

[57] O processo de descolonização nos continentes africanos e asiáticos trouxe para o sistema internacional novos atores políticos, com novas demandas e formas de observar a ordem global. No cerne da contestação, o trabalho de internacionalistas terceiro-mundistas foi fundamental para a proposição de novos paradigmas. Ver: CHIMNI, Bhupinder S. Third World Approaches to International Law: a manifesto. *International Community Law Review*, v. 8, p. 3-27, 2006; MICKELSON, Karin; ODUMOSU, Ibironke; PARMAR, Pooja. Situating Third World Approaches to International Law (TWAIL): inspirations, challenges and possibilities. *International Community Law Review*, v. 10, n. 4, p. 351-354, 2008; GATHII, James Thuo. TWAIL: a brief history of its origins, its decentralized network, and a tentative bibliography. *Trade, Law and Development*, v. 3, n. 1, p. 26-64, 2011.

Comércio e Desenvolvimento (Unctad) e da Comissão para a Cooperação Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal).[58]

A Cepal foi o palco de construção de diversas teorias críticas ao colonialismo e nasceu como forma de um arranjo de ideários com a finalidade de inserir a região latino-americana na agenda de cooperação à superação do subdesenvolvimento após a Segunda Guerra mundial. Em termos abrangentes, a crítica "cepalina" instaurou uma nova abordagem sobre o relacionamento entre os países desenvolvidos – países do centro – e países em desenvolvimento – países periféricos. Nessa abordagem, os "cepalinos" acreditam que existem diferenças fundamentais na estrutura produtiva entre países do centro e os da periferia, perpetuando a relação de dependência dos últimos para com os primeiros. Nessa linha, os países tidos como centrais possuem estrutura produtiva mais homogênea, com atividades de produção com maior valor agregado, com ampla complementariedade entre setores e com desenvolvimento de progresso tecnológico. Já os periféricos possuem estrutura produtiva heterogênea, com a existência de produção de distintos graus de produtividade, majoritariamente focada em produtos de baixo valor agregado, baixa complementariedade intersetorial e alta especialização, geralmente produtos primários. No contexto do comércio internacional, esse diferencial de valor agregado entre os bens vendidos pelos países produziria transferências econômicas dos países periféricos para os centrais, fenômeno por eles nomeado como deterioração dos meios de troca.[59]

A criação de agências multilaterais de desenvolvimento cumpria o papel de "negociar" uma transição entre o colonialismo, um sistema essencialmente baseado na imposição do Norte em relação ao Sul, e o "paradigma do desenvolvimento", potencialmente emancipatório e norteado por novos princípios políticos e dinâmicas jurídicas.[60] Não somente os BMDs, mas também outras agências das Nações Unidas, como a Unctad e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foram estabelecidas, com diferentes estruturas organizacionais, de governança e métodos operacionais.[61]

---

[58] SCOTT, SHIRLEY V.; ZAHAVA, ORLI. Developing Countries and International Law. Oxford Research Encyclopedia of International Studies, 2017.

59 RODRÍGUEZ, Octavio. *O pensamento da CEPAL:* síntese e crítica. Salvador: UFBA, 1988.

60 MILANI, Carlos R. S. ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO. In: SOUZA, André de Mello. *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014. p. 89-112.

[61] CLARK, R. *Multilateral AID*. Transition Indiana University Press, n. 16, p. 22-26, 1964.

Desde o apogeu das iniciativas de contestação à ordem econômica internacional lideradas pelos países do Terceiro Mundo (Nova Ordem Econômica Internacional, Movimento dos Não-Alinhados, G-77 etc.) até os dias atuais as estratégias e os respectivos mecanismos institucionais voltados ao reequilíbrio das relações Norte-Sul mudaram significativamente. É certo, no entanto, que a democratização das instituições financeiras internacionais (IFIs) sempre foi um dos pilares da agenda de reforma da governança global dos países em desenvolvimento.[62] Na XI Sessão Extraordinária da Assembleia-Geral da ONU, em 1980, os países em desenvolvimento demandavam reformas na estrutura do FMI, devidamente rejeitadas pelos países desenvolvidos.[63]

Mais recentemente, no cenário pós-Crise Financeira Global de 2007-2008 (CFG), a reforma da governança das 'instituições gêmeas" (Banco Mundial e FMI) figurou sucessivamente nas declarações emanadas das cúpulas dos BRICS. Já na declaração do primeiro encontro dos BRICS, em Yekaterimburgo, na Rússia, em 2009, os BRICs[64] expuseram sua visão de que os países emergentes e as economias em desenvolvimento (PEEDs) deveriam ter mais voz e representatividade nas IFIs, e que a seleção para a liderança de tais instituições deveria ser realizada por um processo aberto, transparente e baseado no mérito.[65] Após a aprovação do pacote de reformas do sistema de quotas e da governança do FMI, na Cúpula do G-20 em Seul, 2010, os BRICS expuseram gradativamente seu descontentamento com o lento avanço de sua implementação. No transcorrer dos anos, passaram a usar expressões cada vez mais contundentes para demonstrar sua frustração com a demora da aprovação da reforma, causada pela recusa do Congresso dos EUA em dar seguimento ao trâmite doméstico de aprovação: "call for a quick achievement of the targets for the reform" (2011), "an urgent need to implement" (2012), "remain concerned with the slow pace of the reform" (2013), "disappointed and seriously concerned" (2014) e "deeply disappointed" (2015). Analistas creditam a aprovação das reformas de governança do FMI no Congresso dos EUA precisamente ao anúncio da criação do NDB e do AIIB.[66]

---

[62] CARTY, Anthony. THE CONCEPT OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT LAW. In: UNESCO-EOLSS. *International Sustainable Development Law*. Paris: Eolss, 2010.
[63] TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 21, n. 81, p. 213-232, mar. 1984.
[64] A África do Sul ainda não havia sido convidada a integrar o grupo na primeira cúpula.
[65] BRICS. *BRIC. JOINT STATEMENT OF THE BRIC COUNTRIES' LEADERS.* 2009. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[66] MAPPING CHINA. STRATON PAPAGIANNEAS. *The AIIB: A New Shift to Chinese Multilateralism?* 2019. Disponível em: <https://mappingchina.org/2019/03/the-asian-infrastructure-investment-bank/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

Compreender o fenômeno da criação do AIIB e do NDB exige, portanto, uma prévia contextualização do debate sobre a ascensão dos chamados "países emergentes" e seus impactos no campo do desenvolvimento global em seus aspectos ideacionais, discursivos, normativos e jurídicos. A primeira parte deste capítulo introduz, dessa maneira, uma visão geral sobre a literatura dessa área.

Em seguida, ainda no intuito de situar os BMDs dentro de um quadro teórico abrangente o suficiente para permitir uma visão de toda a sua complexidade, mas conectado com a problemática deste trabalho, esse capítulo analisa o papel político, econômico e jurídico dos BMDs sob três óticas: o direito *do* desenvolvimento, o direito *ao* desenvolvimento e o direito *e* desenvolvimento. A discussão visa explorar como cada uma dessas três abordagens insere os BMDs na intersecção entre prática e teoria sobre o desenvolvimento, e como elas auxiliam na identificação de zonas de tensão político-jurídicas que condicionam a ação dos países emergentes nas suas tentativas de modificação da estrutura instititucional e normativa do sistema de BMDs.

A terceira parte deste capítulo (itens 1.3, 1.4 e 1.5) analisa atributos jurídicos dos BMDs que complementam a literatura existente e delineiam o quadro teórico para se compreender as inovações trazidas pelo AIIB e pelo NDB em matéria de desenho institucional e arranjos regulatórios.

O objetivo desta primeira parte é apresentar, por meio de uma revisão de literatura e de uma discussão sobre os atributos jurídicos dos BMDs, um quadro teórico inicial para auxiliar na análise das hipóteses fundamentais deste trabalho, que são:

1. A criação do AIIB e do NDB promove inovações *incrementais* dos países em desenvolvimento no desenho institucional de organizações internacionais de cooperação para o desenvolvimento. Essas inovações incrementais decorrem, por sua vez, da contestação *moderada* dos países emergentes tanto ao "sentido" do desenvolvimento, quanto ao "como" o desenvolvimento é promovido pelas agências de cooperação para o desenvolvimento tradicionais, especialmente a mais influente delas, o Banco Mundial.

2. No contexto de uma contestação *moderada*, os países emergentes empregam técnicas de desenho institucional, calibragem jurídica e customização operacional para diferenciar suas estruturas de cooperação para o desenvolvimento multilaterais das estruturas tradicionais dominadas por países desenvolvidos. Especificamente para o NDB e o AIIB, as técnicas utilizadas são: (i) *mandato estatutário exclusivo/restritivo*, com enfoque setorial em infraestrutura e promoção do desenvolvimento sustentável; (ii) *seletividade dos instrumentos de financiamento*, com preferência para instrumentos financeiros e não financeiros, contratuais e extracontratuais, de mais baixo poder coercitivo, no desenho *ou* na prática; (iii) *normas operacionais com elevada carga de discricionariedade administrativa*, baseadas em linguagem repleta de flexibilidades, elaboradas mediante processos de consulta e participação mais informais e menos institucionalizados e aplicadas por mecanismos de *enforcement* cujo desenho privilegia funções de resolução antecipada e consensual dos conflitos; e (iv*) regras de governança e tomada de decisão responsivas* às preocupações desses países quanto à delegação política a OIs, seja a questão do controle da agenda e da estratégia institucional, do grau de autonomia da burocracia e da alocação de deveres e obrigações (e privilégios) entre os países-membros.

3. O pragmatismo instiucional, que se manifesta em diversas facetas do desenho institucional do AIIB e do NDB, é potencial fonte de conflitos, tensões e mesmo *trade-offs* frente a concepções de desenvolvimento de viés legalista (*rules-based development*) e abordagens de cooperação para o desenvolvimento como uma relação triangular entre BMD, Estado e indivíduos/cidadãos.

4. O direito pode avaliar e propor soluções para calibrar a efetividade e legitimidade das novas estruturas e mecanismos jurídicos de governança regulatória global instituídas pelos países emergentes.

1.1 Países emergentes e a contestação moderada à ordem global

O papel dos países emergentes no cenário internacional e como as suas estratégias têm introduzido novas dinâmicas e transformações mundo afora é um tema de grande interesse na

atualidade.[67] Em um contexto de rápido crescimento dos investimentos produtivos descentralizados em sua territorialidade, países emergentes e em desenvolvimento têm empunhado uma agenda internacional com importante repercussão para concretizar suas políticas, planos, programas e ações.[68] As iniciativas desses países se desenrolam atualmente em uma série de frentes, como: o redesenho da arquitetura multilateral global; a expansão de influência em temas de comércio, desenvolvimento e cooperação em âmbitos globais; a expansão de responsabilidades em temas de segurança, no marco de intervenções multilaterais em cenários de reconstrução pós-conflito, crises humanitárias e desastres naturais; e o papel regional destacado em temas de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável.[69]

A literatura das relações internacionais apresenta um arcabouço teórico bem desenvolvido para classificar e explicar os movimentos contestatórios dos países emergentes nos diferentes regimes internacionais, assim como as opções "internas" e "externas" às instituições que são alvo de contestação.[70] A clássica formulação de Hirschmann sobre "voz e saída" fornece uma explicação teórica de alta relevância para compreender cenários em que países ameaçam retirar-se como uma estratégia de aumentar seu poder de barganha nas instituições existentes.[71] Essas estratégias consistem em ameaçar a retirada mesmo quando o país (ou o grupo de países) crítico da instituição não vislumbra, de fato, uma saída.[72] Pode ocorrer, contudo, um menor "investimento" financeiro e político na instituição. No âmbito das IFIs, os BRICS, a China e mesmo os EUA usam de estratégias de voz e saída. No caso dos BRICS, a ameaça de retirada dificilmente se concretizaria porque os países enxergam uma vantagem política e sobretudo econômica em permanecer como membros, ou percebem que o cálculo da ruptura pode ser custoso. De fato, os números mostram que desvencilhar-se completa e abruptamente da arquitetura de Bretton Woods pode custar muito caro aos países emergentes

[67] DARGIN, Justin. *Rise of The Global South*: The Philosophical, Geopolitical and Economic Trends Of The 21St Century. Singapura: World Scientific Publishing Co, 2013.
[68] GU, Jing et al. Introduction: International Development, South-South Cooperation and the Rising Powers. In: GU, Jing; SHANKLAND, Alex; CHENOY, Anuradha. *The BRICS in International Development*. Londres: Library of Congress, 2016. p. 1-24.
[69] MOURÃO, Laís. Banco Nacional, Impactos Globais: O apoio do BNDES à exportação de bens e serviços de engenharia e seus efeitos sobre o meio ambiente e os direitos humanos. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2018.
[70] São exemplos de abordagens, além das mencionados no texto: "multilateralismo contestado" (MORSE, J. C., KEOHANE, R. O. "Contested Multilateralism". *The Review of International Organizations* 9.4, 2014); e "by-pass institucional" (PRADO, Mariana Mota, Institutional Bypass: An Alternative for Development Reform - April 19, 2011). Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1815442>. Acesso em 31 de julho de 2018.
[71] HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, voice, and loyalty:* Responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge: Harvard University Press, 1970.
[72] DURAN, Camila Villard. Voice and Exit: How Emerging Powers are Promoting Institutional Changes in the International Monetary System. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 15, n. 1, p.71-89, 27 abr. 2018.

não apenas em termos políticos, mas também econômicos. Veja-se, por exemplo, a lista de maiores beneficiários dos recursos do Banco Mundial ao longo de seus 70 anos de existência.[73] No agregado de desembolsos do BIRD e da IDA, a Índia ocupa o primeiro lugar isolado, com um acumulado de US$ 102,3 bi, seguida pelo Brasil, com US$ 58,8 bi, e pela China, que fica em terceiro, com US$ 55 bi. Os números da Rússia e da África do Sul são mais modestos, com um total de empréstimos acumulados de US$ 14,1 bi e US$ 4 bi, respectivamente.

Nessas situações em que o país (ou o grupo de países) estabelece novas instituições mas não pretende, de fato, abandonar a instituição contestada, outras abordagens teóricas também são úteis. Ikenberry & Lim expõem que a iniciativa chinesa de coordenar esforços diplomáticos para criar o AIIB deve ser entendida como um ato de *institutional statecraft*, em que a criação institucional não serve unicamente ao propósito de desafiar a instituição contestada e forçá-la a realizar mudanças, mas também de projetar o país no sistema internacional, mostrando que pretende integrar-se a esse sistema, seja de forma mais ou menos contra-hegemônica.[74] Cooper levanta a hipótese de que a replicação de instituições tem por intuito gerar "pressão por fora", para induzir as agências tradicionais a acelerar algumas reformas que já haviam sido iniciadas por pressão dos países em desenvolvimento.[75] Krickovic e Novikov fornecem uma tipologia que busca abranger um maior número de possibilidades de estratégias de contestação. Pela tipologia, os Estados podem recorrer a três tipos de estratégia: (i) *compliance* seletivo (isto é, adesão a algumas regras da instituição e descumprimento de outras), (ii) transformar as instituições para melhor atender seus propósitos e interesses, e (iii) construir novas instituições, podendo replicar as existentes, mas diminuindo sua dependência.[76]

Especificamente quanto à ascensão de um grupo notável de países emergentes, os BRICS, os trabalhos acadêmicos buscaram, em um primeiro momento, teorizar e antecipar as consequências da ascensão desse bloco de países sobre a ordem internacional, de modo *ex ante*. Essa literatura se concentrou em dois tipos de perguntas. Por um lado, a potencial *complementaridade* ou *antagonismo* vis-à-vis as instituições, regimes e normas globais

---

[73] THE WORLD BANK *Landing Data*. 2016. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/804131447347453530/WBAR15-LendingData-rev.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[74] IKENBERRY, G. John; LIM, Darren J. *China's emerging institutional statecraft*: The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony. [s.l.]: Brookings, 2017.

[75] COOPER, Andrew F. The BRICS' New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity. *Global Policy*, v. 8, n. 3, p.275-284, 6 jul. 2017.

[76] KRICKOVIC, Andrej; NOVIKOV, Dmitry P. If You Cannot Beat Them to You Have to Join Them? Strategies Rising Powers Use to Challenge and Transform the International Order. Ssrn Electronic Journal, p.1-44, 2015. Elsevier BV.

existentes.[77] Uma das formas de se apresentar esse debate é por meio da clássica chave reformismo-revisionismo.[78] A segunda pergunta, de conotação normativa, se orienta pelo resultado dos potenciais impactos. A questão passa a ser se os países emergentes fortalecem ou enfraquecem, estabilizam ou desestabilizam, melhoram ou debilitam as instituições, regimes e normas em uma série de subáreas: governança econômica global, CID, segurança, mudança climática, entre outros.[79]

Nessa primeira abordagem *ex ante*, considerável parte dos estudos sobre os BRICS os situa em uma zona intermediária. Segundo tais análises, os BRICS nunca tiveram - e nem demonstram ter - a pretensão de empunhar uma agenda alternativa (ou revisionista) que atente contra os pilares da atual ordem liberal ocidental (chamada por vezes de ordem neoliberal).[80] Partindo-se da premissa de que a própria condição política e econômica privilegiada que os BRICS alcançaram em relação a outros países emergentes e em desenvolvimento seria atribuível à opção desses países em buscar uma maior integração à ordem liberal-ocidental, algumas análises argumentam que os BRICS não teriam razões lógicas para empunhar uma agenda revisionista, perdendo, assim, os benefícios que extraem do atual modelo. O diagnóstico de liberal-institucionalistas como Ikenberry é o de que a ordem liberal internacional é de fácil acesso às potências emergentes, em contraste com a dificuldade destes em superar tal ordem.[81]

Algumas análises ressaltam o pragmatismo dos países emergentes quanto às possibilidades de reconfiguração da governança global. Diante da impossibilidade de profundas

[77] Borges & Waisbich, *op. cit.*, no prelo.
[78] Revisionismo, para este trabalho, significa a ação política, nos espaços formais e informais da governança global, visando incorporar à ordem internacional visões sobre a relação entre Estado, mercado e sociedade que fogem do "*mainstream*" liberal dominante na atual governança econômica global. Para Alastair, uma potência revisionista é aquela que: (i) não participa ativamente das principais instituições internacionais, ou que (ii) rompe as regras e normas das instituições internacionais nas quais participa, ou que (iii) permanece temporariamente aderente às normas, mas rompe com elas quando lhe é dada a oportunidade, buscando alterá-las de maneira inconsistente com os propósitos originais da instituição e da comunidade. Ver: ALASTAIR, Iain Johnston. 2003. "Is China a Status Quo Power?". *International Security* 27(4), 5-56; TRENIN. D. Russia's conservative modernization: a mission impossible?. *SAIS Review*, 30:1, 2010.
[79] MEARSHEIMER, John J. Can China Rise Peacefully?, *The National Interest*, 2016; Burges, S. 2013. "Brazil as a bridge between old and new powers?". *International Affairs*, 89:3.
[80] Segundo Narlikar: "The negotiating behaviour of the rising powers does not reveal a clear alternative vision of global order, or the desire for a complete overhaul of the current order. Consequently, the rise of new powers does not pose a direct or immediate threat to the system. However, the reluctance of the rising powers to take on new responsibilities amid expectations from the 'distracted incumbents' that they share the burden of providing global public goods not only makes the system more prone to deadlock but also heightens levels of distrust, thereby increasing the risk of destabilization". Ver: NARLIKAR, Amrita. Introduction: Negotiating the Rise of New Powers, *International Affairs* 89, no. 3 (2013): 561–76. Ver, ainda: Nadkarni, V.; C N. Norma (ed.). *Emerging Powers in a Comparative Perspective*: The Political and Economic Rise of the BRICS Countries. New York: Bloomsbury, 2013.
[81] IKENBERRY, John G. *The Rise of China and the Future of the West*. Foreign Affairs., 2008. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-01-01/rise-china-and-future-west>.

alterações das relações de poder dentro das instituições existentes, optou-se por estabelecer uma estrutura "paralela" na qual o poder decisório é mais elevado, sem a obrigação adicional de abandonar a condição de membro das referidas instituições tradicionais.[82]

Em resumo, nessa ótica de que os BRICS não são revisionistas, tais países estariam adotando estratégias variadas, seja de voz, saída, *by-pass* institucional, emulação, dentre outras, com o objetivo último de integrar-se à ordem global, porém retendo o maior grau possível de autonomia e soberania para seguir seus próprios modelos de desenvolvimento.[83] Entre outras explicações para essa abordagem pragmática e cautelosa estão: (i) a relação de dependência econômica entre os países BRICS e as instituições tradicionais (cada vez menos relevante exceto, talvez, para África do Sul), (ii) os benefícios do acesso a produto e serviços de conhecimento (válido para todos) e (iii) a utilidade estratégica de permanecer como membros para dissuadir críticas de ascensão contra-hegemônica (válido para a China e, em menor grau, Rússia). Seja em qualquer uma das situações, os interesses próprios e as condições estruturais os constrangem a adotar um comportamento voltado para uma reforma gradual do sistema. Como apontado por Rolland[84]:

> It is not at all clear that the BRICS aspire to impose a new consensus for international economic relations. It may be that they simply wish to sidestep the neoliberal orthodoxy, **and are less concerned about proposing an alternative model**. History would certainly suggest the value of such an approach. Indeed, no univocal model for international economic law has proved to serve equally well countries with diverse socioeconomic, political, and resource makeup as the BRICS, much less the rest of the emerging economies and industrial countries. (*grifos nossos*).

Uma segunda fase dos estudos sobre os países emergentes e os BRICS, todavia em curso, busca analisar os impactos *ex post* da maior projeção política dos países do Sul na governança global. A abordagem é menos normativa e busca capturar dinâmicas de convergência, divergência, variação e experimentalismo institucional.[85]

---

[82] STUENKEL, Oliver. *Post-Western World*: How Emerging Powers Are Remaking Global Order. Malden: Polity Press, 2016.

[83] "BIC governments have demonstrated little desire to export national models of development, but they have resembled other large countries, including the incumbent powers, in attempting to defend national policy autonomy while extracting maximum benefit from global economic integration". Ver: KAHLER, M. Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo. International Affairs, v. 89, n. 3, p. 711-729, 2013.

[84] ROLLAND, Sonia E.. The BRICS' Contributions to the Architecture and Norms of International Economic Law. *Proceedings of The Asil Annual Meeting*. Cambridge, p. 164-170. jan. 2013.

[85] Borges, C; Waisbich, L., op. cit., no prelo.

No campo específico da cooperação para o desenvolvimento, Mawdsley argumenta que a ascensão de potências emergentes, como os BRICS, desafia o sistema sob o aspecto material (volume dos fluxos de assistência/cooperação), ideacional (reconhecimento dos países do Sul como provedores relevantes da CID) e ontológico (construção e projeção discursiva de "normas" de desenvolvimento, tais como as relativas a modalidades, setores prioritários, linguagem de parceria, etc.).[86] Ainda no campo da CID, Constantine & Shankland argumentam que princípios da CSSD foram introduzidos ao discurso sobre cooperação do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (DAC-OCDE), promovendo a ideia de "cooperação triangular.[87]

Sob uma perspectiva jurídica mais propriamente dita, uma gama de estudos poderia ser encaixada nessa segunda fase da reflexão sobre os países emergentes.[88] Abrangendo diversos regimes internacionais (investimentos, comércio, moeda, finanças, clima, direitos humanos, paz e segurança, cooperação para o desenvolvimento etc.), tais estudos tentam compreender como os países em desenvolvimento, por meio de ferramentas de desenho jurídico-institucional, estão promovendo mudanças nas regras do Direito Internacional Econômico (DIE) e do direito internacional em geral.[89]

---

[86] Mawdsley, Emma, Laura Savage, and Kim Sung-Mi. 2014. "A 'post-Aid World''? Paradigm Shift in Foreign Aid and Development Cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *The Geographical Journal* 180 (1), 27–38; Borges, C; Waisbich, L., op. cit., no prelo.

[87] O DAC-OCDE é o fórum de diálogo tradicional da comunidade de "doadores" do sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento. O órgão reúne e pública estatísticas sobre os fluxos de ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD), emite recomendações e diretrizes e funciona como plataforma para a construção de "consensos" sobre os princípios, padrões e normas sobre a cooperação Norte-Sul para o desenvolvimento. O DAC-OCDE é o órgão com legitimidade e autoridade para definir e revisar periodicamente o próprio conceito de AOD. Em 2019, a definição vigente era de que a AOD é composta por três pilares: (i) fluxos originados de agências oficiais de governo de países qualificados como doadores aos países qualificados como receptores, (ii) voltados à promoção do desenvolvimento econômico e bem estar dos países em desenvolvimento, e (iii) possuem caráter concessional, em percentuais mínimos de concessionalidade específicos para diferentes modalidades de empréstimos e que variam entre 5% a 45%. Para BMDs, o mínimo exigido é de 10% (referente ao componente de subvenção no montante total do empréstimo).

[88] Sobre países emergentes, Cooperação Sul-Sul e direitos humanos, cf.: MAWDSLEY, E. *From recipients to donors:* Emerging powers and the changing development landscape. New York: Zed Books, 2012; mudanças climáticas, cf.: FALKNER, ROBERT; LEE, BERNICE. Introduction. *International Affairs*, v. 88, n. 3, p. 457-462, 2012.; Hochstetler, K. South-South Trade and the Environment: A Brazilian Case Study. *Global Environmental Politics* 13:1, 2013.

[89] Na área do direito internacional dos investimentos, *cf.*: MOROSINI, F.; RATTON, M. S. B. *Reconceptualizing International Investment Law from The Global South*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017 e MONEBHURRUN, Nitish. *Novelty in International Investment Law*: The Brazilian Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments as a Different International Investment Agreement Model. J Int. Disp. Settlement, idv028, 2016. *Na área de comércio internacional, cf.*: LO, Vai lo; HISCOCK, Mary. The Rise of the BRICS in the Global Political Economy: Changing Paradigms? Londres: Edward Elgar Pub, 2014; COOPER, Andrew; ANTKIEWICZ, A. Emerging Powers in Global Governance, 2007. No sistema monetário internacional, *cf.* DURAN, Camila Villard. Voice and exit: how emerging powers are promoting institutional changes in the international monetary system. *Revista de Direito Internacional*, v. 15, p. 71-89, 2018. Nas finanças internacionais,

Finalmente, chega-se à questão mais específica – e objeto central deste trabalho – sobre os países emergentes e os impactos que estes trazem ao sistema multilateral de financiamento do desenvolvimento.

Refletindo a mesma dinâmica do primeiro momento dos estudos sobre países emergentes e a ordem global como um todo, o primeiro corpo de literatura sobre a criação, pelos BRICS e pela China, de organizações internacionais dedicadas ao financiamento do desenvolvimento, teve forte tom especulativo e normativo. O quadro abaixo representa uma síntese de visões e suas respectivas proposições sobre o "efeito NDB-AIIB", com base nas chaves "otimismo-pessimismo" e "revisionismo-reformismo".

Tabela 1 – Narrativas sobre os impactos do NDB e AIIB na governança econômica global

Narrativas	Proposições centrais
Revisionismo otimista	O NDB e o AIIB romperão com as práticas do Banco Mundial e de outros BMDs e estabelecerão novos paradigmas de desenvolvimento sustentável, reequilibrando a ordem global em favor dos países em desenvolvimento suas necessidades.[90]
Revisionismo pessimista	O NDB e o AIIB forçarão outras instituições financeiras a enfraquecer suas salvaguardas ambientais e de direitos humanos e condicionalidades políticas, intensificando uma "corrida para o fundo" em padrões sustentáveis dentro do financiamento do desenvolvimento.[91]

cf.: ZAGARIA, Nicholas A. 2012. "Emerging Nation Influence in the G20: Brazil's Impacts on Discussions on Capital Account Controls and IMF Governance Reform". Master of Arts, Department of International Relations and European Studies - Central European University. No DIE de modo geral, *cf*.: ZIERO, G. W. Looking for a BRICS perspective on international law. *Brazilian Journal of Internaational Law*, Vol. 12, N. 2, 2015, pp. 304-322; Tan & Faundez; Rolland, S. E. The BRICS' Contributions to the Architecture and Norms of International Economic Law. Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol.107, International Law in a Multipolar World (2013), pp. 164-170. Lim, C.; Mercurio, B. *International Economic Law After the Global Crisis:* A Tale of Fragmented Disciplines. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Para vertentes mais críticas sobre países em desenvolvimento ("Terceiro Mundo") e o direito internacional, cf.: SINGH, Prabhakar; MAYER, Benoit. *Critical International Law*: Postrealism, Postcolonialism, and Transnationalism: Oxford: OUP, 201; RAJAGOPAL, B. International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance. C*olumbia Journal of Transnational Law*, Vol. 41, p. 397, 2003.

[90] Entre tais autores otimistas então: STERN, N; STIGLITZ, J. An International Development Bank for Fostering South-South Investment: Promoting the New Industrial Revolution, Managing Risk and Rebalancing Global Savings. Draft G20 Communiqué: Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors. Paris, 2011; XI, Chao. Financial Infrastructure of B&R: The Asian Infrastructure Development Bank – Governance Issues. Legal Dimensions of China's Belt and Road Initiative, Hong Kong: Wolters Kluwer, 2016.

[91] Essa visão parte sobretudo de alguns atores da sociedade civil preocupados com o que entendem por um "rebaixamento" dos critérios socioambientais dos novos bancos, assim como a influência que a competição gera

Reformismo otimista	O NDB e o AIIB complementarão os esforços de outros BMDs para promover o desenvolvimento sustentável e democratizar a ordem econômica mundial sem romper com seus pilares políticos, econômicos e normativos.[92]
Reformismo pessimista	O NDB e o AIIB financiarão infraestrutura predatória, propensa à corrupção, voltada para a exploração dos recursos naturais dos países em desenvolvimento, minando os esforços para aliviar o endividamento dos países do Sul.[93]

Fonte: Adaptado de Borges & Waisbich (No prelo).

Importante ressaltar, contudo, que diversos estudos dessa fase não poderiam ser encaixados exatamente em quaisquer dessas narrativas, ou estariam conectados a alguma delas apenas de modo marginal. Trata-se sobretudo dos estudos de autores que expunham uma reflexão de caráter mais acentuadamente técnico a respeito do *modus operandi* dos BMDs, apresentando opções e possibilidades de construção institucional e do arcabouço de regras operacionais. Anteriormente à existência do tratado de criação do NDB, Griffith-Jones refletiu sobre as vantagens e desvantagens de uma base expandida de membros. Seu argumento era o de que os BRICS poderiam extrair mais benefícios se reservassem exclusivamente para si a prerrogativa de negociar o acordo constitutivo e de estabelecer o quadro inicial de regulamentações para fixar os parâmetros jurídicos e fiduciários das operações. Em outras palavras, o "Banco dos BRICS" deveria ser (como de fato é), nos seus primeiros anos, um banco de *membership* exclusiva.[94] Humphrey, por sua vez, já depois da divulgação do estatuto do NDB, teceu conjecturas sobre os potenciais impactos do desenho das regras de alocação de

sobre os BMDs "tradicionais". A alegação de que esses bancos iriam ser mais complacentes com governos e empresas com histórico de corrupção partiu principalmente de oficiais do governo dos EUA e, recentemente, houve reconhecimento do próprio NDB de problemas com um de seus empréstimos à empresa de energia ESKOM, na África do Sul. Ver: Wright, Chris. NDB: The BRICS Bank Takes Shape, 2019. Disponível em: <https://www.euromoney.com/article/b1f9vf7w1cf3d8/ndb-the-brics-bank-takes-shape?copyrightInfo=true>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[92] A ideia de complementaridade é reiteradamente apresentada pelos próprios AIIB e NDB, com este último ligeiramente mais propenso a argumentar que suas "inovações" representam uma nova forma de realizar financiamento para o desenvolvimento.

[93] Há um amplo debate na atualidade sobre o endividamento de países que recebem recursos da cooperação bilateral chinesa, especialmente os beneficiários da *Belt and Road Initiative* – BRI (à qual se refere no Capítulo 2 deste trabalho). O AIIB financia projetos da BRI. A questão da corrupção, benefícios indevidos a corporações e reprodução de uma nova ortodoxia aparece em discursos e trabalhos de alguns atore da sociedade civil e da academia críticos do projeto BRICS, especialmente os que adotam perspectivas de descolonização e direitos humanos. Ver: BRICS from Below (https://www.bricsfrombelow.org/break-the-brics-march.php); BOND, P. Garcia, A. BRICS: An Anticapitalist Critique. Londres: Haymarket Books, 2015.

[94] Griffith-Jones, Stephany.

poder de voto e de decisão. Na sua visão, os critérios de alocação de percentual mínimo e máximo de voto entre os BRICS e os demais países[95] – que foram categorizados entre tomadores (*borrowers*) e credores (*lenders*) – não pareciam apropriados para prevenir futuros conflitos políticos entre os que controlam e são maioria (os BRICS) e os que serão minoria e receptores de recursos (todos os demais países em desenvolvimento elegíveis aos empréstimos). Ele antecipava, assim, uma possível relação contenciosa, mesmo entre países BRICS e os demais países em desenvolvimento, que poderia vir a replicar a divisão "Norte-Sul" que existe no Banco Mundial.[96] À época, tal posição era contramajoritária em relação a um certo "senso comum" que se estabeleceu sobre o NDB como um banco "equitativo" e "igualitário" (visto que os cinco países distribuíram as cotas em proporções idênticas entre si).[97]

Os estudos mais próximos de uma abordagem *ex post* privilegiam uma reflexão sobre os impactos dos dois novos BMDs na reconfiguração de todo o sistema de financiamento multilateral de desenvolvimento,[98] devendo-se ressaltar que tais estudos também desfrutam de uma maior disponibilidade de insumos empíricos sobre os quais é possível confrontar conjecturas e proposições teórico-normativas com a realidade social.

É nesse recorte específico – países emergentes e a remodelação jurídico-institucional de estruturas multilaterais de financiamento do desenvolvimento –, extraído de um problema mais amplo – países emergentes e a reforma da governança global – que vêm à tona algumas limitações da literatura existente.

A literatura pós-criação do AIIB e NDB assume duas abordagens. A primeira é a de um caráter quase exclusivamente descritivo sobre os atributos institucionais e operacionais das duas novas instituições.[99] A segunda linha de estudos, embora atenta aos elementos concretos do desenho institucional e operativo dos BMDs, apresenta dois tipos de limitações. A primeira é a retomada de algumas das características da abordagem *ex ante*, isto é, a antecipação de como "deve ser" a operação e o funcionamento efetivo dos BMDs e seus impactos sobre a

[95] O Acordo Constitutivo do NDB dispõe que, a qualquer tempo, os BRICS terão no mínimo 55% do poder de voto. Os países tomadores, que são os países de renda baixa e média na classificação do Banco Mundial, poderão deter, coletivamente, até 25% dos votos. Os países desenvolvidos – ou de renda alta – terão no máximo 20%. Individualmente, cada país não BRICS terá no máximo 7% do poder de voto.
[96] HUMPHREY, Chris et al. *Multilateral development banks in the 21st century*: Three perspectives on China and the Asian Infrastructure Investment Bank. Londres: Overseas Development Institute, 2015.
[97] COOPER, Andrew. 2017. "The BRICS' New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity". *Global Policy*, 8: 275-284.
[98] Borges & Waisbich, op. cit., no prelo.
[99] LICHTENSTEIN, Natalie. *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

reconfiguração de práticas bem estabelecidas de financiamento internacional do desenvolvimento.[100] A segunda é a ausência de uma firme conexão entre as recomendações, conjecturas e reflexões prospectivas e os elementos concretos do desenho institucional e do arcabouço normativo interno dos bancos.[101]

1.2 Direito do desenvolvimento, Direito ao desenvolvimento e Direito e desenvolvimento: entendendo os BMDs a partir de diferentes perspectivas

É no contexto mais amplo sobre a relação entre direito e desenvolvimento que esta seção propõe uma análise sobre os BMDs. No entanto, terminologias distintas são empregadas para caracterizar essa relação: direito *do* desenvolvimento, direito *ao* desenvolvimento e direito *e* desenvolvimento. O confronto entre as denominações e suas respectivas propriedades jurídicas auxilia na compreensão dos BMDs enquanto instituições que operam na intersecção entre políticas, teorias, discursos, ideologias e prática do desenvolvimento.

Em primeiro lugar, tem-se o direito *do* desenvolvimento, ou "direito internacional do desenvolvimento" (DID). Os estudos sobre o direito *do* desenvolvimento podem ser agrupados em duas vertentes: uma ancorada no direito internacional público (DIP) e outra no direito administrativo global (DAG). Uma e outra vertente estão separadas, além das premissas metodológicas, por duas questões passíveis de teorização, mas de caráter mais prático-normativo. A primeira é a preocupação com a legitimidade e a delimitação jurídica dos poderes regulatórios das instituições que operam na cooperação para o desenvolvimento. As abordagens influenciadas pelo DIP criticam os estudos que descrevem o espaço internacional pela ótica da *global governance* por favorecerem uma visão "gerencialista" e "tecnocrática" sobre os processos e as estruturas de cooperação. Apontam, ainda, um risco de "privatização" das normas de assistência ao desenvolvimento.[102] A segunda questão diz respeito à autonomia do DID frente a outros sub-ramos do DIP. Busca-se alçar o DID ao status de disciplina autônoma

[100] Isso se nota sobretudo nos estudos sobre o AIIB, especialmente os de autoria de acadêmicos chineses. Ver: Gu Bin; Dongmin; Xi. Essa constatação não é, ressalte-se, uma inferência sobre a qualidade e utilidade das reflexões de tais trabalhos em seus respectivos contextos e declarados objetivos.

[101] WANG, Hongying. *New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance*. Council on Foreign Relations, Nova Iorque, p. 113-118, 2017. E CHOW, Daniel C K. Why China Established the Asia Infrastructure Investment Bank. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, [s.l.], v. 49, n. 1255, p.1256-1298, 2016.

[102] DANN, op. cit., 2013.

do direito internacional. Isolando-se as fontes, os princípios jurídicos (substanciais e procedimentais) estruturantes desse campo, assim como valores e regras que lhe seriam únicos, a corrente filiada ao DIP postula que esse campo tem um *corpus* jurídico autônomo em relação a outros sub-ramos do DIP.

Essa abordagem a partir do DIP também apresenta bastantes convergências com os estudos sobre o "direito das organizações internacionais" (OIs).[103] São temas comuns entre ambas as correntes: a responsabilização por violações a regras do direito internacional; as fontes da autoridade "normativa secundária" de OIs; e as obrigações perante os sujeitos de direito, problematizando-se se há, de fato, uma relação jurídica entre o BMD e os sujeitos de direito não estatais e qual seria a base, no direito internacional, dessas obrigações.[104]

Entre autores que subscrevem uma abordagem de direito público para a CID está Sarkar, para quem o DID é regido pelos princípios da mutualidade, o dever de cooperar, participação equitativa no desenvolvimento e transparência, além de normas substantivas baseadas em normas cogentes do direito internacional (como as relativas aos direitos fundamentais da pessoa humana), as do agente provedor e a do Estado receptor dos recursos.[105]

Essa abordagem tende, contudo, a ater-se a aspectos "constitucionais" dos BMDs (estrutura organizacional, direitos e deveres dos órgãos de governança, privilégios e imunidades etc.), mesmo quando problematizam temáticas que demandariam uma análise mais precisa

[103] Ressalte-se que, na vasta literatura sobre o "direito das Organizações Internacionais" filiada às concepções mais tradicionais do DIP, os BMDs são problematizados, assim como quaisquer outras OIs, a partir de categorias como o funcionalismo, o contratualismo e o constitucionalismo. Segundo Klabbers, o funcionalismo é a teoria jurídica predominante sobre OIs. Ela estuda a delegação de poderes às OIs, suas estruturas normativas e decisórias e seus poderes e "direitos", como os privilégios e imunidades e a autoridade de suas decisões. Constitucionalismo e contratualismo, segundo D'Aspremont, divergem quanto à relação entre os Estados e as OIs, com o contratualismo mais próximo à abordagem funcional (delegação de poderes por contrato e o Estado como ente principal) e o constitucionalismo refletindo uma concepção de OIs como entes autônomos (tendo, portanto, poderes que são implícitos pela sua constituição e maior capacidade de perseguir seus objetivos políticos de modo independente). Segundo D'Aspremont, o projeto do DAG se distancia de tais abordagens ao "abordar problemas da governança global sob uma perspectiva inteiramente nova". Nesse sentido, este trabalho, inclinado a abordar os BMDs nas dimensões em que o DAG fornece um quadro analítico considerado mais útil (transparência, *accountability* e outras questões decorrentes da "administrativização" da autoridade regulatória dessas instituições), não se engaja diretamente com a literatura do direito internacional das OIs na concepção mencionada anteriormente e com as temáticas que são mais presentes nos debates dessa vertente, como imunidades e privilégios e responsabilidade das OIs por violações a normas do DIP. Ver: D'ASPREMONT, Jean. *The Law of International Organizations and the Art of Reconciliation: From Dichotomies to Dialectics*. International Organizations Law Review 1, 2014, 428-453; KLABBERS, Jan. *The Emergence of Functionalism in International Institutional Law: Colonial Inspirations*, The European Journal of International Law Vol. 25 no. 3, 2014, 645-675.

[104] Esse aspecto em particular teve um desdobramento concreto recentemente com a decisão da Suprema Corte dos EUA de que a IFC não possui imunidade absoluta face a ações ajuizadas por partes privadas no judiciário do país.

[105] SARKAR, Rumu. *International development law: rule of law human rights and global finance*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

sobre o arcabouço administrativo que regulamenta o uso dos instrumentos jurídicos de apoio, como a questão das condicionalidades políticas, econômicas e democráticas atreladas aos financiamentos. Especialmente na sua concepção tradicional, pela qual os bancos aprovam as operações sob a condição de que tomadores se comprometam com a implementação das reformas, as condicionalidades aparecem como requisitos vinculados aos instrumentos contratuais e não contratuais que materializam juridicamente as operações de crédito e outras modalidades de apoio dos BMDs. Mais recentemente, contudo, a transmutação das condicionalidades para um caráter *ex ante* (ou seja, a aprovação sujeita à realização de reformas anteriormente à aprovação do financiamento)[106] demanda uma atenção a instrumentos que vão além dos contratos e seus acessórios, para uma observação sobre a estrutura jurídica de ferramentas como os indicadores de qualidade das instituições e das políticas econômicas dos países-membros.[107] Independentemente de serem *ex post* ou *ex* ante, condicionalidades são um dentre tantos outros aspectos das operações dos BMDs, e estas são juridicamente estruturadas por políticas, diretrizes internas, contratos de financiamento e prestação de serviços e normas administrativas variadas que regulam a estrutura e a forma de prestação dos serviços financeiros e não financeiros. Esses instrumentos, por vezes, escapam à análise do DID.

Dann, embora esteja mais próximo de uma abordagem filiada ao DIP, buscou fazer uma síntese entre a perspectiva sobre BMDs na ótica do DIP e do DAG. Em sua concepção, o "direito da cooperação internacional para o desenvolvimento" (DCID) é articulado em torno de quatro princípios: i) desenvolvimento, ii) autonomia coletiva e *ownership*, iii) autonomia individual e direitos humanos, e iv) coerência e eficiência. Embora "constitucionalizado", na visão do autor o DCID é um "sistema jurídico multinível", estruturado a partir de princípios e regras oriundos de três fontes normativas: o direito dos provedores (ou doadores), o direito dos tratados internacionais entre os provedores e receptores e os princípios gerais de direito internacional que definem parâmetros gerais para as alocações de assistência ao desenvolvimento.[108] O direito dos provedores é apresentado com referência aos elementos do projeto DAG.

Dann argumenta que nenhuma dessas fontes normativas pode ser tomada de maneira exclusiva e isolada para explicar o DCID. Mas há predominância de uma ou outra a depender

[106] TAN, op. cit. p., 2010, p. 123.
[107] DANN, op. cit. p. 2013, p. 360.
[108] A referência à "assistência ao desenvolvimento" na obra de Dann se dá por uma concepção mais restrita, atrelada ao conceito de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) da OCDE.

do objeto específico. A relação entre o BMD e o Estado-membro tem por principais fontes o acordo constitutivo e, secundariamente, os princípios gerais do direito internacional e da cooperação internacional para o desenvolvimento. O Estado-membro se relaciona com seus indivíduos de acordo com o arcabouço constitucional e infraconstitucional doméstico, incluindo as normas que cristalizam no nível nacional os tratados e padrões internacionais. Entre elas, adquirem progressiva importância na prática da cooperação para o desenvolvimento as normas que incidem sobre os direitos dos cidadãos frente às decisões sobre o desenvolvimento. Essas normas não se restringem aos processos político-eleitorais e abrangem todas aquelas normas que asseguram o direito de participação popular na elaboração de planos e estratégias nacionais de desenvolvimento e na aprovação, implementação e avaliação dos projetos e programas de desenvolvimento.

A segunda vertente de estudos do direito *do desenvolvimento*, influenciada pelos postulados do DAG, tem progressivamente enfrentado os pontos cegos ao dedicar maior atenção às fontes normativas formais e informais, e aos respectivos processos, por meio dos quais os BMDs acumulam e exercem sua "autoridade pública internacional".[109] O DAG preconiza que a governança global vem sendo crescentemente influenciada por um conjunto de normas de direito administrativo global, cujos traços são semelhantes, porém não idênticos, aos do direito administrativo doméstico. Ressalte-se que o próprio projeto do DAG entende que essa mimetização não implica aceitação de que há um direito administrativo único, pelo contrário, há um reconhecimento de que o dito espelhamento é baseado sobretudo na ordem jurídica de países com forte tradição em uma construção liberal do *rule of law*.[110]

A proposta do projeto DAG pode ser dividida, de maneira simplificada, em duas frentes: (i) um projeto descritivo, que visa a fornecer mecanismos para melhor explicar e compreender a realidade da regulação transnacional e as normas de Direito Administrativo que surgem nesse espaço global; e (ii) um projeto normativo, que procura sugerir os valores e objetivos que este corpo de DAG deveria ou não perseguir.[111] Quanto ao aspecto descritivo, busca-se

[109] Sobre esse tema, cf.: VON BOGDANDY, A. et al. The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law. Heidelberg: Springer, 2010. Para uma crítica à categorização de instrumentos 'soft', como indicadores e rankings, sob o conceito de 'autoridade pública internacional', cf.: VAN DEN MEERSCHE, op. cit., 2018.

[110] KINGSBURY, B. Introduction: Global Administrative Law in the Institutional Practice of Global Regulatory Governance. *World Bank Legal Review: International Financial Institutions and Global Legal Governance, Vol. 3*, 2013.

[111] FERREIRA, V. A emergência de um Direito Administrativo Global e suas possíveis aproximações com os debates sobre Direito e Desenvolvimento – um olhar a partir do Brasil (no prelo), p. 12.

> (...) oferecer algumas ferramentas conceituais para organizar a análise desses fenômenos diversos [relativos ao crescimento de variados regimes de regulação internacionais e transnacionais] mediante a identificação de estruturas e temas diferentes da administração global e a postulação da noção de um espaço administrativo global.[112]

Ainda quanto à dimensão descritiva, estudos influenciados pelo DAG buscam destrinchar os elementos estruturantes desse 'espaço administrativo global', relativamente à conceituação da ação administrativa, à classificação da administração global em diferentes tipos, à definição dos órgãos e dos sujeitos dessa administração global e, por fim, à identificação de um Direito Administrativo Global, com objetivos, fontes e instituições próprias.[113]

O DAG amplia noções fundamentais do Direito Internacional Público (DIP), inclusive a noção de sujeitos do direito internacional. Pelo último, apenas os Estados seriam sujeitos, enquanto o DAG considera Estados, indivíduos, empresas, ONGs e outras coletividades, todos como sujeitos da administração global.[114]

Formulações doutrinárias inspiradas no DAG também têm sido capazes de lançar luz sobre outras dimensões da ordem jurídica interna dos BMDs. Percebe-se que o arcabouço normativo secundário dos BMDs aproxima-se cada vez mais de uma clássica 'pirâmide kelseniana', em que no topo encontra-se a 'constituição' (o acordo constitutivo), e nos degraus abaixo estão, em ordem hierarquicamente decrescente, as Políticas Operacionais, as Diretivas Operacionais e demais standards de orientação do corpo técnico (manuais, notas técnicas etc..).[115]

Na conceptualização jurídica do DAG sobre instrumentos como indicadores de governança, questões jurídicas que incidem sobre a autoridade pública de OIs tradicionais, como a restrição a direitos dos Estados (autonomia coletiva) e cidadãos (direitos fundamentais), dão lugar à exploração de "formas alternativas de governança global". Isso se faz necessário porque a autoridade regulatória (*lato sensu*) que se estabelece a partir, por exemplo, da produção de um quadro comparativo de qualidade institucional, não advém de uma relação jurídica

[112] KINGSBURY, B. *op. cit.*, 2013.
[113] FERREIRA, op. cit, p. 13 (no prelo).
[114] Id. Ibid., p. 17.
[115] BRADLOW & FOURIE, op. cit., 2011; KINGSBURY, op. cit., 2013 ("a body of more general normative principles, many of which mirror requirements and qualities set by domestic administrative law").

bilateral vinculante, mas sim de meios de coerção de natureza moral, cognitiva e política.[116] No lugar das condicionalidades, entram a disciplina de mercado e as sanções reputacionais. Em vez de contratos que delimitam as obrigações mútuas pela prestação de serviços em projetos específicos, a prestação de consultoria sob demanda e assistência técnica para auxiliar o governo-cliente a adotar reformas que irão melhorar seu posicionamento nos rankings de avaliação de políticas domésticas pró-mercado.

A autoridade pública internacional existiria na medida em que as classificações estabelecidas por rankings, indicadores e critérios de governança produzem efeitos jurídicos concretos sobre a alocação dos recursos da cooperação multilateral.[117] Assim, elas geram incentivos econômicos para que os Estados ajustem suas políticas aos padrões (*benchmarks*), a fim de tornarem-se mais atrativos aos fluxos de crédito. São inúmeros os exemplos de governos que empreenderam reformas com o fim explícito de fazer com que seus países avancem nas classificações de rankings como o *Doing Business.* Além disso, não apenas nesse instrumento de informação, mas também na transferência de capital, as normas internas administrativas das instituições de financiamento geram obrigações e possuem exigibilidade jurídica para além dos limites institucionais, para estipular requerimentos que devem ser observados pelos tomadores públicos ou privados.

A doutrina jurídica filiada ao DAG também tem explorado a base jurídica e os efeitos legais da cooperação entre os bancos multilaterais de desenvolvimento. A coordenação entre os BMDs é um componente de crescente relevância na agenda global do desenvolvimento. Ela extrapola o aspecto da convergência regulatória, englobando parcerias sob a forma de cofinanciamento, coordenação para respostas a emergências e crises humanitárias e aproximação de estratégias e abordagens (ex.: apoio a bens públicos globais e a Estados frágeis ou em conflito). Sob o aspecto jurídico, contudo, a questão que predomina é o fenômeno da convergência normativa, seja quanto a estruturas administrativas ou arranjos regulatórios. Identificou-se, a partir desse olhar, uma tendência de harmonização nas políticas, regras e procedimentos, impulsionada pela "prática e necessidade", que estaria dando origem a um "direito comum" (*droit commun)* no financiamento multilateral do desenvolvimento.[118]

---

[116] RIEGNER, Michael. Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment'. *Journal of International Economic Law*. Berlim, p. 1-26. mar. 2016.

[117] RIEGNER, M, op. cit., 2016, p. 8.

[118] CHAZOURNES, Laurence Boisson de. *Changing Roles of International Organizations: Global Administrative Law and the Interplay of Legitimacies*. International Organizations Law Review. Leiden, p. 655-666, 2009.

Esse "direito comum" consiste não apenas em um esforço consciente para harmonizar o teor das políticas, mas significa também a "administrativização" das funções regulatórias dos BMDs, entendida como um espelhamento da ordem jurídica interna das instituições face a ordens administrativas domésticas. Regras formais e informais internalizam atributos-chave típicos de um direito administrativo doméstico, como normas organizacionais, regras de procedimento, requisitos de participação e mecanismos de controle dos atos administrativos.[119] Um destaque são as regras procedimentais aplicáveis à elaboração, revisão e aplicação de instrumentos de planejamento (como as *Estratégias de País*), políticas operacionais[120] e mesmo índices de governança, como o instrumento denominado Análise das Políticas e Instituições dos Países (*Country Policy and Institutional Assessment* – CPIA), usado como critério para a alocação de recursos da IDA, o braço concessional do Grupo Banco Mundial[121]. Por meio de tais regras, estipulam-se as condições, a forma e os procedimentos de participação de atores externos, inclusive os requisitos de transparência das informações colhidas e elaboradas durante o processo. A depender do grau de desenvolvimento de tais normas, pode-se chegar ao "estado da arte" do rito de elaboração e revisão de normas por agências regulatórias domésticas, com etapas que vão desde a publicação de uma nota de consulta pública à realização de audiências públicas presenciais com as partes interessadas.[122]

O "direito comum" tem como um de seus elementos, ainda, a replicação de mecanismos independentes de *accountability* com funções e desenho institucional amplamente convergentes.

O Direito *ao* Desenvolvimento (*Right to Development* – RtD) teve, nos seus primórdios, uma conotação bastante distinta da que assume atualmente. No contexto dos movimentos de contestação da ordem mundial nos anos 1950 a 1970 (Nova Ordem Econômica Internacional, G-77, Movimento dos Não Alinhados etc.), o direito ao desenvolvimento se referia ao "direito coletivo" dos Estados de soberania sobre seus territórios e recursos naturais.[123] Na sua atual

[119] KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; Stewart, Richard B. *The Emergence of Global Administrative Law*. New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, Paper 17, 2005.
[120] BRADLOW, Daniel D; FOURIE, Andria Naudé. *The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation*. International Organizations Law. Leiden, p. 3-80, 2013.
[121] RIEGNER, Michael. Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment'. Journal of International Economic Law. Berlim, p. 1-26. mar. 2016.
[122] David Hunter, 'International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions', in D. Bradlow and D. Hunter (eds), *International Financial Institutions and International Law* (The Hague: Kluwer Law International, 2010) 199–238.
[123] TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 21, n. 81, p.213-232, mar. 1984.

concepção, o RtD é fortemente associado à ideia de que os indivíduos devem estar no centro das decisões sobre os processos de desenvolvimento. Instrumentos como a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Assembleia-Geral em 1986, conceberam um novo significado ao desenvolvimento, alçando a pessoa humana ao centro do processo e proclamando o seu direito inalienável à participação no processo de tomada de decisões que influenciam o desenvolvimento.[124] Surgiu, assim, o conceito de "desenvolvimento com enfoque em direitos humanos" (*rights-based approach to development*). O desenvolvimento com enfoque em direitos humanos, segundo Piovesan, compreende três dimensões: i) justiça social; ii) participação e *accountability*; e iii) programas e políticas nacionais e cooperação internacional.[125]

O desenvolvimento com enfoque em direitos humanos promoveu, assim, uma "ressignificação" do direito ao desenvolvimento sobre bases mais humanas.[126] Isso permitiu a alguns grupos de defesa de direitos humanos, e mesmo entidades cuja missão é o desenvolvimento (focadas na erradicação da pobreza), questionarem as políticas e práticas dos BMDs quanto aos efeitos "colaterais" dos projetos financiados, especialmente as grandes obras de infraestrutura. Tais grupos passaram a denunciar que, em sua essência, as regras desenvolvidas pelos BMDs para prevenir projetos não sustentáveis não estariam destinadas a "promover" direitos no contexto do desenvolvimento, mas apenas a prevenir e minimizar a ocorrência de violações em projetos e políticas. Ademais, elevando o indivíduo à condição de "sujeito" do processo de desenvolvimento, os BMDs passaram a ser questionados sobre o envolvimento dos "beneficiários" nas decisões relativas aos projetos e programas, bem como quanto à forma como pretendiam alinhar suas operações e políticas a direitos que acabaram sendo reconhecidos nos tratados internacionais de direitos humanos, como o direito de comunidades indígenas e povos tradicionais ao consentimento livre, prévio e informado.[127]

---

[124] Segundo o artigo 2º, § 3° da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, "Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes".

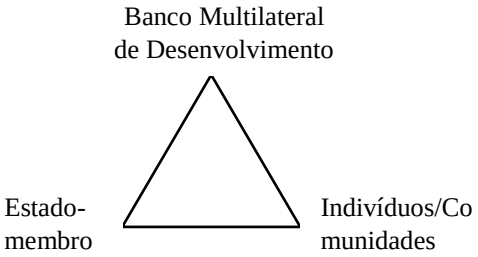
[125] PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea. *In*: *Caderno de Direito Constitucional*. Org. Maria Luiza Bernardi Fiori Schilling. Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2006; ROBINSON, Mary. What Rights can add to good development practice", In: Philip Alston e Mary Robinson (ed.), *Human Rights and Development*: towards mutual reinforcement, Oxford: Oxford University Press, 2005.

[126] PIOVESAN, F. Direito ao Desenvolvimento - Desafios Contemporâneos. In: PIOVESAN, F. SOARES, I.V.P. (coord.). *Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

[127] Segundo o Artigo 6°, 1, da Convenção 169 da OIT (ratificada pelo Brasil pelo Decreto N° 5.051, de 19 de abril de 2014), "Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos

Assim, uma importante contribuição que o RtD conferiu tanto ao 'Direito do Desenvolvimento' como ao 'Direito *e* Desenvolvimento' (*Law and Development*) foi inserir o indivíduo na relação jurídica da cooperação para o desenvolvimento.

Figura 1 – Relação triangular dos atores do desenvolvimento



Fonte: Adaptado de Dann (2013)

No 'Direito *do* Desenvolvimento', essa contribuição se manifesta pelo reconhecimento dos direitos humanos internacionalmente garantidos por tratados internacionais como um elemento-chave de análise jurídica dos processos de cooperação. A 'entrada' do indivíduo na doutrina do 'Direito *e* Desenvolvimento' coincide com a segunda "geração" do movimento – segundo classificação de Trubek & Santos[128] – em que predomina, no lado teórico, a perspectiva liberal (econômica e política) sobre o Estado-intervencionismo e, na práxis das agências de desenvolvimento, o financiamento a programas de *rule of law*.[129]

A inserção do indivíduo e dos direitos humanos no desenvolvimento veio, contudo, cercada de um paradoxo. O indivíduo foi alçado ao centro por duas abordagens conflitantes. A primeira, neoliberal, tem por foco as liberdades individuais e os direitos de propriedade, valores político-jurídicos que tinham uma base subjacente nas correntes da economia institucional (ou economia neoclássica) tendentes a assumir o indivíduo de modo atomizado sob uma perspectiva

interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente".

[128] TRUBEK, David M; SANTOS, Alvaro. The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice. *The New Law and Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press. v. 29, n. 1, p.1-18, jan. 2006.

[129] Sobre reformas baseadas no paradigma do *rule of law*, *cf.:* SCHAPIRO Mario G. Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma *rule of law* e a relevância das alternativas institucionais. Rev. Direito GV, vol. 6, n. 1, 2010.

metodológica.[130] A segunda, oriunda da tradição contemporânea dos direitos humanos, diz que o desenvolvimento deve realizar direitos humanos como um fim em si mesmo.[131]

Nesse sentido, as críticas direcionadas aos BMDs e a outras agências de cooperação são de superficialidade e instrumentalização de direitos que passam a ser condicionantes e estruturantes do processo de desenvolvimento, como os direitos de participação. Para os que veem o desenvolvimento a partir de uma abordagem de direitos humanos, estes estariam sendo subvertidos por algumas agências de financiamento do desenvolvimento e cooperação. No lugar de reorientar seus enunciados de missão institucional para a garantia e promoção dos direitos humanos, o discurso em torno de direitos que estas viriam a expor seria remanescente de uma visão sobre a relação de desenvolvimento em que as partes centrais são o Estado-receptor e o doador oficial, bilateral ou multilateral.[132]

De fato, sob o chamado "desenvolvimento com enfoque em direitos humanos" (*human rights-based approach to development*), a participação é elaborada como um valor intrínseco e sucedâneo de princípios jurídicos positivados nos sistemas internacional e domésticos, e nos princípios materiais de justiça social, como o da autodeterminação, igualdade, não discriminação. A *accountability* é imperativo da obrigação dos Estados e outros titulares de obrigações de garantir a responsabilização por violações a direitos.[133] As abordagens de direitos

[130] PARREIRA, Liziane; BENACCHIO, Marcelo. Da análise econômica do Direito para a análise jurídica da Economia: a concretização da sustentabilidade, *Prisma Jur*. , São Paulo, v. 11, n. 1, p. 179-206, jan./jun. 2012.
[131] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Mendes. 3a reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
[132] "Thus, the human rights concept of "participation" is much more "tough" and explicit than the "soft" notion often propounded by development "experts" who discuss participation as if it was some sort of discretionary policy to be determined by those who control projects. Perhaps the most important component of the right to participation are the rights of association and collective action. Since, individually, poor people are usually uninformed, powerless and historically ignored, their participation can only be developed and exercised through the formation of self-created, self-managed organizations. Rights of project-affected people to form such groups - and enjoy outside help on this endeavor - have been clearly recognized and emphasized in many international instruments". Ver: PAUL, James C. N. *Law and Development into the 1990s: The Need to Use International Law to Impose Accountability to People on International Development Actors*, Third World Legal Studies, Vol. 11, 1992.
[133] "Rights of participation are guaranteed by the Universal Declaration, the International Covenants, numerous ILO conventions and other international instruments. Rights of participation can vary in purpose and scope; they must be adapted to the occasion. The more a particular group's basic interests are affected by a proposed development activity, the more that group must be capacitated and empowered to identify, assert, and demand protection of their interests - i.e. their rights - in relation to that activity. This goal, mandated by law, can only be realized by according a broad array of particular rights, such as rights of project-affected people to enjoy: a. Timely notification of the project proposal and access to information about it. b. Access to support groups and "legal resources." Ver: PAUL, James. C. N., *id. Ibid.*.

humanos são uníssonas em posicionar os indivíduos como sujeitos centrais do processo de desenvolvimento.[134]

Já a participação sob a ótica dos provedores de financiamento e assistência para o desenvolvimento tende a ser interpretada (e defendida) como um meio para se atingir maior eficiência e composição de interesses conflitantes na elaboração de políticas, projetos e programas de desenvolvimento.[135] A participação sob a lente da 'governança' admite a utilidade da *human rights-based approach*, mas a entende como uma ferramenta para tornar as operações mais efetivas, implementar uma 'boa governança' na administração pública e para corrigir problemas de responsabilização mútua (*mutual accountability*) entre as duas partes estatais da relação.[136] O empoderamento da sociedade civil passa a ser parte integrante dos projetos e programas financiados pelas instituições porque favorece a vigilância constante dos tomadores de decisão e da administração pública. Dessa forma, diminuem-se as oportunidades de desvio de recursos e *rent-seeking*.[137] A transparência, por sua vez, seria um pré-requisito para uma participação bem informada e para a efetiva *accountability* da administração pública.[138]

A relação entre instituições multilaterais, Estado e indivíduo leva, por fim, à terceira e última abordagem sobre direito e sua relação com o desenvolvimento: o Direito *e* Desenvolvimento (*Law and Development* – L&D). Como dito anteriormente, na agenda desse campo de pesquisa a tríade do desenvolvimento passou a ser maior objeto de reflexão justamente quando os BMDs se tornaram difusores e amplificadores de um modo de fazer política pública a partir de processos participativos, transparentes e acoplados a mecanismos de prestação de contas e responsabilização. Era o momento das reformas de 'boa governança' (*good governance*).

Independentemente de um problema ou abordagem específicos, quando se pensa mais amplamente sobre reformas jurídicas e desenvolvimento, aproxima-se do terreno da *Law and Development*. O direito e desenvolvimento enquanto teoria se refere às reflexões teóricas sobre o efeito de mudanças de instituições e sistemas jurídicos sobre desenvolvimento. Enquanto prática, o direito e desenvolvimento se desenvolve a partir do trabalho das agências de

[134] ACNUDH – ALTO COMISSSARIADO DA ONU PARA OS DIREITOS HUMANOS. Situating the Right to Development. *In*: ACNUDH. Realizing the Right to Development, 2013, p. 20.
[135] Dann define tal visão como "instrumental-funcional", op. cit., 2013, p. 263.
[136] CAROTHERS op. cit., 2014, pp. 9-10.
[137] BANCO MUNDIAL, Relatório do Desenvolvimento Mundial, 2003, p. 40.
[138] ROBERTS, A. *A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations*, 64 Public Administrative Review 410, 410, 2004.

desenvolvimento. Ambos os estudos teóricos e a prática institucional são influenciados – e influenciam – pela evolução do pensamento sobre o desenvolvimento econômico e a economia do desenvolvimento (*development economics*).

Assim, a L&D reconhece que não há uma relação unidirecional entre as teorias e as políticas de desenvolvimento. A política se apropria de conceitos do conhecimento sobre desenvolvimento econômico da mesma maneira que esse conhecimento pode ser concebido e calibrado para influenciar o debate político. Babb mostra como as prescrições dos BMDs para países em desenvolvimento a partir da década de 1980 foram fortemente influenciadas por orientações do governo dos EUA. Por sua vez, a construção de uma agenda política neoliberal no âmbito interno teria sido possível pela apropriação de conceitos e reflexões do pensamento econômico sobre o desenvolvimento.[139]

O direito e desenvolvimento demonstra particular interesse pelo apelo ao uso de conceitos jurídicos nos trabalhos analíticos e nos projetos concretos financiados pelos BMDs (assistência técnica, ajustes estruturais, reformas setoriais, financiamentos programáticos etc.). Esse fenômeno cresceu à medida em que a vertente neoclássica da economia institucional se tornou o *mainstream* do pensamento e das doutrinas sobre desenvolvimento econômico, especialmente a partir da década de 1980. Mas se é natural que institutos jurídicos, entendidos como uma espécie do gênero 'instituições', sejam devidamente considerados e destrinchados numa lógica de desenvolvimento por mudança institucional, o exato tipo de reforma legal conducente ao desenvolvimento não é um dado que se extrai completamente da teoria neoclássica. A abrangência cada vez maior de temas pode estar, assim, relacionada à utilidade prática que o direito passou a oferecer aos atores encarregados de promover as reformas propiciadoras do desenvolvimento, no caso os BMDs.

Temas jurídicos recorrentes nas publicações e nos arcabouços de indicadores são, entre muitos outros, as legislações antitruste, falimentar e tributária; as normas de aquisição de bens e serviços públicos (licitação); as regras administrativas para abertura e encerramento de sociedades empresariais; a independência, integridade e eficiência dos órgãos judiciais e das agências regulatórias; a transparência e *accountability* da gestão pública, incluindo-se o gerenciamento das finanças públicas; o marco legal e regulatório das relações de trabalho; a governança institucional das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial; o marco jurídico dos mercados bancário e de capitais; e, como temas que vêm ganhando progressivo destaque

[139] BABB, op. cit., 2009.

na era do desenvolvimento sustentável, igualdade de gênero e normas sobre gestão de recursos naturais e proteção ambiental (como as regras de concessão de licenças ambientais para projetos de exploração mineral e infraestrutura).[140]

Esse escopo amplo de reformas e intervenções no campo jurídico não foi acidental, mas ocorreu em um momento em que houve uma convergência histórica entre preferências políticas de países com forte influência sobre a agenda dos BMDs, abertura da burocracia a ideias ortodoxas sobre o desenvolvimento econômico e um apoio político popular, refletido por meio do voto a partidos com programas de políticas econômicas afins com o pensamento neoliberal. Qualquer que seja o substrato econômico, político e social dessa transformação, ela foi tornada possível, no aspecto da legalidade, graças a técnicas de interpretação jurídica que os BMDs realizaram sobre seus próprios mandatos e funções. O departamento jurídico do Banco Mundial, que no apogeu da era das reformas institucionais esteve chefiado pelo egípcio Ibrahim Shihata, fixou os contornos e critérios jurídicos para que o Banco Mundial se engajasse em reformas de governança e no financiamento aos ajustes estruturais. Dois eram os obstáculos jurídicos principais: a proibição constitucional de interferência em assuntos políticos domésticos e a cláusula de investimentos produtivos.[141]

Quanto à primeira, a interpretação da assessoria jurídica do Banco Mundial logrou encaixar reformas institucionais como necessárias ao êxito das reformas econômicas, especialmente as de caráter estrutural:

> "Supporting legal and judicial reforms is not mentioned as such in the Bank's charter. But, as already mentioned, experience has shown that such reform cannot be ignored in the process of economic adjustment and development. The Bank's experience has confirmed that successful implementation of fundamental policy changes in the business environment and in the financial sector would normally require fundamental changes in the overall legal and institutional framework".[142]

Quanto à cláusula que obriga o banco a canalizar recursos a "investimentos produtivos", a fundamentação jurídica foi de ordem pragmática. Fixou-se um percentual máximo para o volume de recursos para ajustes estruturais e outras intervenções não ligadas a projetos (*non-*

[140] O questionário do CPIA pode ser encontrado em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/203511467141304327/CPIA-Criteria-2017v2.pdf.>.
[141] Respectivamente, Art. IV, Seção 10 e Art. I (*i*) do Acordo Constitutivo do BIRD.
[142] SHIHATA, op. cit., 1991, p. 133.

project lending) e a obrigação formal de que fosse justificada a excepcionalidade do empréstimo programático.[143]

Importa destacar que os veículos para reforma institucional foram muitos. Incluíram, além dos financiamentos a projetos e programas de ajuste estrutural, as ferramentas analíticas (conhecimento), assistência técnica e fundos especiais como *o Institutional Development Fund* (IDF), estabelecido em 1992 com reservas próprias do banco para financiar estudos detalhados sobre questões jurídicas, inclusive a análise de sistemas de administração de justiça de países-tomadores individuais.[144]

Uma outra forma pela qual os estudos do direito e desenvolvimento se conectam com os BMDs é pela investigação dos efeitos das intervenções jurídicas promovidas por tais entidades. Essa agenda se expandiu quando a *Law and Development* compreendeu que (i) as reformas de tamanho único ("one-size-fits-all"), guiadas por uma lógica de *dotação* institucional[145] (*institutional endowment*), são contraproducentes, pois o desenvolvimento econômico não "brota" de boas instituições[146], e (ii) "o resultado das reformas não é necessariamente um reflexo direto das agendas de organismos multilaterais"[147], mas também é o produto de adaptações, variações e dependência da trajetória.[148] Segundo Sarkar:

> Most of these donor expectations may have been predicated on a "modernization" approach that supports the somewhat patronizing view that if developing countries could be coaxed (through generous tranches of funding) to institute certain macroeconomic policy changes, then development results would naturally be achieved. However, the planned policy changes were not fully or effectively implemented or, if such changes were made, they did not have the desired development impact. Moreover, the additional loans merely entrenched the debtor status of the borrowing nations, making development progress an ever elusive goal. Thus, in the final analysis, this subtly coercive approach, which is still very much in

[143] DANN, op. cit., 2013, pp.361-383.
[144] SHIHATA, op. cit., p. 134.
[145] Sobre *dotação institucional*, cf.: FABIANI, Emerson Ribeiro. Reformas institucionais do mercado de crédito bancário no Brasil (1999-2006): uma análise jus-sociológica. 2009. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
[146] MILHAUPT, Curtis; PISTOR, Katharina. Law and Capitalism – what corporate crises reveal about legal systems and economic development around the world. Chicago: Chicago Press, 2008, p. 5.
[147] SCHAPIRO, Mario G. Do Estado desenvolvimentista ao Estado Regulador? Transformação, Resiliência e Coexistência Entre Dois Modos de Intervenção. Revista Estudos Institucionais, v. 4, n. 2 (2018).
[148] Prado & Trebilcock desdobram a dependência da trajetória em dois subconceitos: os custos de transição (*switching costs*) e os mecanismos de autorreprodução (*self-reinforcing mechanisms*) e, relacionando a presença destes com o aumento daqueles, aduzem que os arranjos jurídico-institucionais, políticos e sociais têm um alto grau de estabilidade durante tempos de relativa normalidade política e econômica. Ver: PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael. Path Dependence, Development and the Dynamics of Institutional Reforms. University of Toronto Law Journal, 59 (3), 2009, pp. 14-20.

> use today, failed to meet the expectations of lender or borrower and betrayed the promise of development.[149]

Ocorre que, uma vez que bem compreendidas as limitações de reformas institucionais e administrativas guiadas por uma visão uniformizadora sobre a complexa realidade dos sistemas jurídicos, políticos, sociais e econômicos dos países em desenvolvimento, restava o desafio de apontar caminhos para o futuro. Nesse ponto, os estudos do Direito e Desenvolvimento se voltaram para a investigação sobre modelos alternativos de desenvolvimento que pudessem servir para a articulação de um contraponto intelectual, teórico e normativo à ortodoxia imposta pelos BMDs. Uma nova geração de trabalhos passou a explorar, por meio de estudos de caso de países, variações e experimentalismos em políticas e governança institucional para o desenvolvimento.

A experiência dos países emergentes, especialmente os BRICS, oferecia um campo fértil para tais estudos. No Brasil, identificou-se uma abordagem que não se encaixava nem no modelo liberal-ortodoxo nem no clássico modelo Estado-desenvolvimentista. O neodesenvolvimentismo, como foi chamado o conjunto de políticas econômicas, comerciais, industriais, financeiras e sociais implementadas a partir dos anos 2000, se desenvolveu tendo por pilares o ativismo estatal na economia (políticas industriais, crédito estatal, política fiscal etc.), políticas públicas direcionadas aos mais pobres (ex.: Bolsa Família) e medidas de aprofundamento da abertura à economia global.[150]

Na prática, o modelo neodesenvolvimentista entrou em uma fase de reversão ou mesmo de declínio com a dinâmica política e social experimentada pelo país a partir de 2013, quando protestos em massa foram realizados por todo o país e que culminaram com um processo de impeachment que retirou do poder o Partido dos Trabalhadores (PT), responsável por

[149] SARKAR, op. cit., 2009, p. 93.
[150] ARBIX, G.; MARTIN, Scott. "Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism". Paper presented in the Workshop on States, Development, and Global Governance. Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE). University of Wisconsin-Madison March 12-13, 2010; BRESSER-PEREIRA, C. "Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina". *In: Desenvolvimento Econômico e Crise, Delorme Prado, Luiz Carlos (org.), D'Aguiar, Rosa Freire (Editora), Contraponto Editora, Rio de Janeiro, 2012. pp. 37-6;* TRUBEK, David; GARCIA, Helena Alviar; COUTINHO, Diogo; SANTOS, Alvaro. *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013; TRUBEK, D.; SCHAPIRO, M. Redescobrindo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal", 2012. *In*: TRUBEK, D.; SCAHAPIRO, M. Direito e Desenvolvimento - um Diálogo Entre os BRICS. 1. ed. São Paulo: Saraiva

implementar, nos treze anos anteriores, as políticas que vieram a caracterizar o modelo brasileiro de desenvolvimento no início do século XXI.

Alguns dos elementos-chave do apogeu do Estado neodesenvolvimentista passaram a ser questionados a partir de considerações sobre eficiência e legitimidade. Percebeu-se que a maquinaria do Estado neodesenvolvimentista era opaca, pouco porosa à inserção de perspectivas de atores sociais e infensa a mecanismos de avaliação de resultados e de prestação de contas e responsabilização.[151] Estudos buscaram mostrar que políticas e programas de desenvolvimento emblemáticos, como o programa "Minha Casa, Minha Vida", o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e até a Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte), quando desenhadas e implementadas à revelia da participação social, também sofriam de baixa efetividade.[152]

Também foi um momento em que se intensificaram as críticas sobre os efeitos extraterritoriais do modelo neodesenvolvimentista. Os experimentalismos em políticas domésticas de desenvolvimento foram implementados em paralelo com novas orientações e abordagens em matéria de política externa e cooperação Sul-Sul. O Brasil, em particular, formou alianças bilaterais, regionais e intercontinentais com países do Sul que resultaram em uma gama de iniciativas de cooperação.[153] A diplomacia econômica promoveu, nos países parceiros, investimentos de empresas transnacionais brasileiras, reposicionando o país em termos estratégicos e geopolíticos, visto que havia preferência para parcerias que abrissem mercados consumidores para produtos e serviços brasileiros ou para a exploração de recursos naturais. Essas investidas diplomáticas eram baseadas não só em mecanismos políticos, mas também eram estruturadas a partir do uso de instrumentos econômicos, como o BNDES. Diversas obras de engenharia foram apoiadas pelo BNDES em países da América Latina e África, sob os mais variados tipos de arranjos contratuais e financeiros.[154]

---

[151] BORGES C. Desenvolvimento Para Pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos. Conectas Series, Vol. 2.; SCHAPIRO, op. cit., 2017.

[152] GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha C. Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento. Ipea, Texto para Discussão N° 1940, 2014.

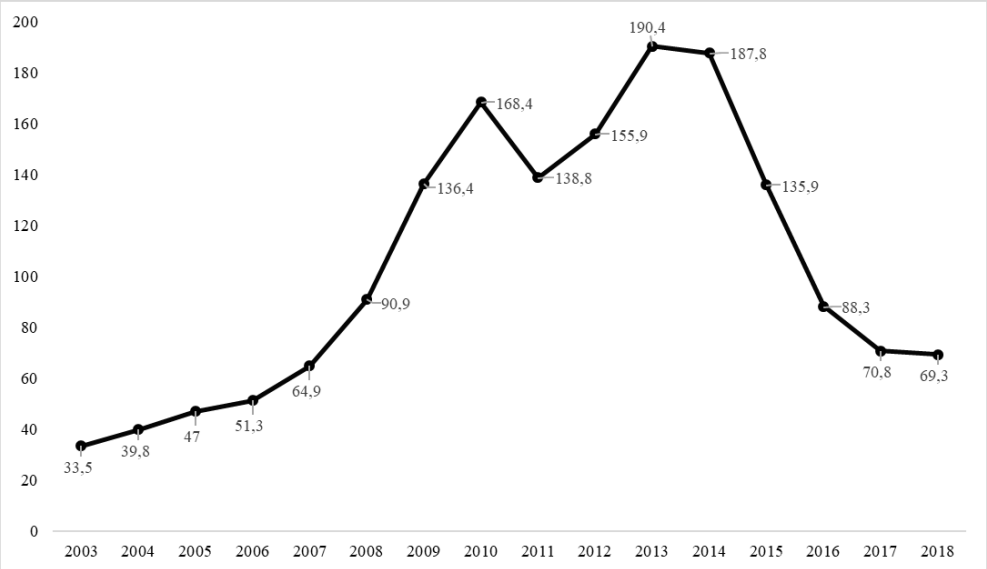
[153] Apenas a título exemplificativo, mencionem-se iniciativas como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e sua Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); o bloco IBSA (Brasil, Índia e África do Sul); o novo modelo de acordo de investimentos, os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), selados com países da África e América do Sul; e, claro, os BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento.

[154] BADIN, Michelle Ratton Sanchez; MOROSINI, Fabio. The Brazilian Approach to South-South Trade and Investment: The Case of Angola. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 43, p. 489, 2014.

Essas iniciativas e projetos foram igualmente submetidas a escrutínio, especialmente por atores cujas agendas políticas ou intelectuais eram ancoradas em uma noção de desenvolvimento baseado em direitos humanos e na proteção do meio ambiente.[155]

Os efeitos do declínio do neodesenvolvimentismo se fizeram sentir em várias políticas que definiam a identidade do modelo. Apenas para ilustrar como essa mudança se manifestou em uma dessas políticas – a de financiamento público do desenvolvimento – o gráfico 1 mostra a trajetória dos desembolsos do BNDES, que subiram progressivamente entre 2003 e 2013, quando atingiram o pico de R$ 190,4 bilhões, para logo em seguida iniciar uma trajetória descendente, retornando a patamares pré-2010 a partir de 2015, quando os desembolsos caíram a R$ 135,9 bilhões. Em 2018, o volume de desembolsos foi de R$ 69,3 bilhões, menor que os desembolsos de dez anos antes.

Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES (2003-2018, em R$ bi)



Fonte: BNDES. Elaborado pelo autor.

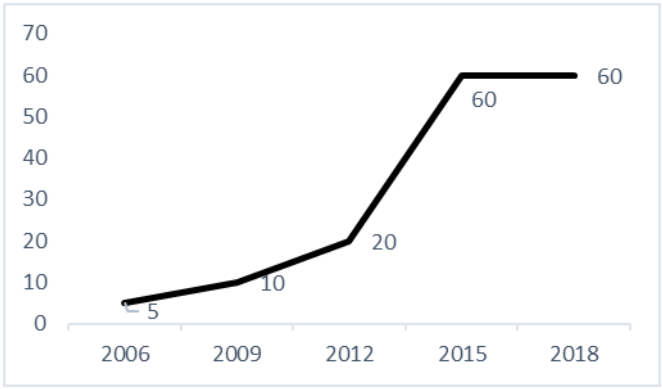
A partir de 2015, a dimensão "externa" da política de financiamento via financiamento do BNDES também sofreu uma forte reversão. Na esteira das investigações da Operação "Lava Jato", os desembolsos para projetos de apoio à exportação de bens e serviços de engenharia ao

[155] GARCIA, Ana; KATO, Karina. Políticas Públicas e Interesses Privado: Uma análise a partir do corredor de Nacala em Moçambique. Caderno CRH, v, 29, n. 76, pp 98-86, 2016.

exterior foram suspensos, e projetos já em andamento chegaram a ser cancelados.[156] Entre 2015 e 2018, o BNDES não selou nenhum contrato novo na sua linha ExIm Pós-Embarque para o financiamento à exportação de serviços de engenharia de construtoras brasileiras para o exterior.

Já do outro lado do mundo, um outro país do grupo BRICS tem experimentado uma situação bem diferente. Não livre de críticas ou trepidações, a China segue continuamente sua trajetória de abertura comercial gradual (e, em menor grau, financeira) e desfrutando de altas taxas de crescimento econômico e mudanças na sua estrutura econômica e social. No campo da cooperação para o desenvolvimento, enquanto o crédito do BNDES à exportação de bens e serviços de engenharia é descontinuado, a China anuncia, ano após ano, o compromisso de aumentar os recursos para a cooperação com a África e América Latina. Cada cúpula do Fórum para a Cooperação China-África (FOCAC), realizada de três em três anos, atrai uma forte atenção da mídia e da comunidade internacional do desenvolvimento. A cada edição, as cifras anunciadas pela China aumentam significativamente, exceto entre as cúpulas realizadas entre 2015 e 2018, em que os recursos prometidos se mantiveram em US$ 60 bilhões para o período seguinte de três anos.[157]

Gráfico 2 – Volume comprometido de financiamento pela China no âmbito do FOCAC (2006-2018) – US$ bi



Fonte: ODI (2018). Elaborado pelo autor.

[156] NOGUEIRA, Danielle. *BNDES suspende US$ 4,7 bi de desembolso a obras no exterior*, O GLOBO, 11 de outubro, 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bndes-suspende-us-47-bi-de-desembolso-obras-no-exterior-20274312>. Acesso em 11 janeiro 2019.
[157] PRIZZON, Annalisa; SHARP, Samuel; CALABRESE, Linda. *FOCAC 2018: top takeaways from the China-Africa summit.* ODI, 2018. Disponível em: <https://www.odi.org/blogs/10679-focac-2018-top-takeaways-china-africa-summit>. Acesso em 29 outubro 2018.

A íntima relação entre políticas, constrições e necessidades domésticas e as movimentações no nível internacional é um traço marcante dos estudos sobre o fenômeno da China se abrindo para o mundo (*China going out*).[158] Para Zhang, por meio da "Diplomacia Econômica da Rota da Seda" (*Silk Road Economic Diplomacy*), a China busca enfrentar alguns dos problemas mais prementes enfrentados por sua economia (que em última análise pode ter um efeito sobre a legitimidade política do partido comunista), incluindo seu excesso de capacidade industrial, a necessidade de melhor uso estratégico de suas vastas reservas internacionais (3,6 trilhões de dólares) e a garantia de fontes mais seguras de fornecimento de energia.[159]

No espaço multilateral, a China estabeleceu uma arquitetura formada pelo tripé 1) AIIB, 2) Iniciativa da Rota e Cinturão (*Belt and Road Initiative* – BRI) e o 3) Fundo da Rota da Seda (*Silk Road Fund*). Esse tripé é complementado, internamente, pelo sistema de bancos estatais (Banco de Desenvolvimento da China – CDB, na sigla em inglês; Banco Industrial e Comercial da China – ICBC, na sigla em inglês; Banco de Exportação e Importação da China e Banco Agrícola da China) e pela recém-criada Agência de Cooperação Internacional da China (*China International Development Cooperation Agency* – CIDCA).

Com um assertivo e sofisticado projeto de criação de estruturas institucionais e iniciativas políticas de cooperação econômica, financeira e para o desenvolvimento, a China consolidou-se como um tema de interesse para acadêmicos e profissionais atuantes no campo da assistência e cooperação para o desenvolvimento. A questão sobre o apetite da China em exportar o seu modelo de desenvolvimento não somente pelos canais bilaterais de assistência ao desenvolvimento, mas também por estruturas multilaterais, permeia o debate sobre a visão de desenvolvimento a ser adotada pelo AIIB e pelo NDB.[160]

Não é objeto deste estudo ir além do que já foi exposto quanto às experiências individuais dos países BRICS em matéria de articulação de novos paradigmas para a teoria e a prática do desenvolvimento. Essa breve incursão nas experiências brasileira e chinesa teve por objetivo situar a criação do NDB e do AIIB num contexto mais amplo da economia política do

[158] STRAUSS, JULIA C. Framing and Claiming: Contemporary Globalization and "Going Out" in China's Rhetoric towards Latin America. *The China Quarterly*, v. 209, p. 134-156, 2012.
[159] Zhang, Feng. China as a Global Force Asia & the Pacific Policy Studies, Volume 3, Issue 1, pages 120-128, January 2016.
[160] GU, op. cit., 2017;

desenvolvimento. A partir dessas considerações, busca-se reforçar o argumento da introdução deste trabalho de que o direito posto em seu contexto econômico e político é condicionador das estruturas e agentes que realizam a disputa política e a redistribuição econômica tanto quanto é condicionado pelos fatores econômicos e políticos.[161]

O AIIB e o NDB nascem, paradoxalmente, em um momento em que pelo menos três dos países BRICS – Brasil, Rússia e África do Sul – já não experimentavam, por razões não exatamente coincidentes – a mesma pujança econômica de quando a ideia sobre novas estruturas de cooperação passou a circular nos debates internacionais sobre reforma da governança global. Um dos países que é descrito pela literatura como amplificador de vozes do "Sul" sobre as injustiças globais[162], o Brasil, ingressou em um período de incertezas quanto à continuidade de políticas de desenvolvimento que foram, em parte, responsáveis pela sua projeção global na década anterior. A China, por outro lado, assumiu um inusitado papel de defensora da globalização "baseada em regras", diante da ascensão de uma política nacionalista e anti-globalista nos EUA, Reino Unido, Itália e outros países do Ocidente.[163]

A feição jurídica do multilateralismo dos países emergentes carrega, como se buscará demonstrar no restante deste trabalho, marcas das aspirações e capacidades políticas de tais países. Ela se constrói tanto pelo acumulado histórico do aprendizado sobre políticas de desenvolvimento domésticas quanto pela reflexão crítica acumulada sobre erros e acertos nas estratégias de tensionamento dentro e fora das instituições internacionais existentes. As inovações na norma jurídica, no desenho institucional e na prática operacional refletem, portanto, essas contradições e oportunidades.

1.3 Bancos Multilaterais de Desenvolvimento na intersecção entre doutrina, prática e teoria do desenvolvimento

[161] KENNEDY, David. Law and the Political Economy of the World, *Leiden Journal of International Law*, 26, 2013, pp. 7-48.
[162] BURGES, op. cit., 2013.
[163] Em seu discurso no Fórum Econômico Mundial de Davos de 2017, primeiro após a eleição de Donald Trump nos EUA, Xi Jinping defendeu o sistema de livre comércio e, desde então, a China também tem se posicionado firmemente a favor de regras globais de limitação de emissões para minimização dos efeitos das mudanças climáticas.

Esta seção e o restante do capítulo apresentam uma breve visão das características gerais dos BMDs. São abordados aspectos relevantes disciplina e estrutura jurídica e institucional da governança, dos instrumentos de financiamento e dos mecanismos de accountability dos BMDs.

1.3.1 Caracterizando os BMDs

Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) compõem na atualidade uma constelação de 28 instituições atuando nas esferas global, regional e sub-regional. Juntos, os BMDs possuem um capital somado de USD 1,8 tri.[164] Apesar de variações em seu desenho institucional, mandatos, cobertura geográfica e práticas operacionais, o *modus operandi* dos BMDs bem como o alicerce constitucional são relativamente uniformes.[165] Sua diferenciação em relação a outras estruturas institucionais de cooperação e financiamento do desenvolvimento – multilaterais (como o Programa da ONU para o Desenvolvimento – PNUD e o Fundo Verde do Clima – *Green Climate Fund*), bilaterais (como a USAID, agência de cooperação dos EUA) e nacionais (como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, maior banco de desenvolvimento brasileiro) – se dá pelo seu distinto status jurídico supranacional (com privilégios e imunidades próprias, como o status de credor preferencial), sua peculiar governança institucional, sua estrutura de capital e seu sofisticado arcabouço normativo próprio. Além disso, embora os MDBs possam articular seus mandatos de diferentes maneiras, seus papéis e instrumentos também guardam semelhanças em termos de estrutura jurídica. A consecução de seus mandatos, igualmente, se dá por meio de uma gama compartilhada de produtos e operações, que lhes possibilitam exercer uma variedade de competências financeiras, de coordenação, de produção e circulação de conhecimento e serviços para estímulo e direcionamento a demais agentes do desenvolvimento.[166]

Os BMDs são atores centrais nas políticas globais sobre o desenvolvimento e uma das razões para tanto é que seus modos de atuação não se circunscrevem aos das instituições financeiras tradicionais, que operam por meio da captação de depósitos regulares e/ou emissão

[164] GALLAGHER, Kevin P. KRING, William. Remapping Global Economic Governance, GDP Center Policy Brief 004, Global Development Policy Center, Boston University, 2017.
[165] DELIKANLI et. al, op. cit., 2018, p. 21.
[166] *Id. Ibid.*

de títulos no mercado para o custeio de suas operações de crédito.[167] O escopo expandido dos BMDs em relação a bancos tradicionais lhes rende até mesmo denominações alternativas, como "instituições multilaterais de empréstimos", terminologia adotada por algumas agências de avaliação de rating de crédito.[168]

I. Funções

A provisão de financiamento do desenvolvimento é a função mais tradicionalmente associada aos BMDs. Compreende a concessão de empréstimos concessionais ou a taxas de mercado, subvenções e garantias para operações que sejam consistentes com o mandato e propósitos delineados no estatuto, atendam aos requisitos operacionais e legais aplicáveis e, em tese, preencham o requisito da adicionalidade.[169]

Embora o financiamento do desenvolvimento seja um instrumento pelo qual BMDs apoiam diferentes tipos de projetos e programas de desenvolvimento, desde infraestrutura, empréstimos para pequenos produtores rurais ou assistência técnica para reformas administrativas, ele não esgota as modalidades de atuação dessas instituições. Para auxiliar no entendimento da complexidade institucional dos BMDs, utiliza-se a tipologia de Delikanli et al, que agrupam as atividades que eles realizam em quatro categorias: financiamento, conhecimento, coordenação e fixação de padrões (*standard-setting*).

Os serviços financeiros dos BMDs os aproximam de instituições financeiras comuns, seja bancos comerciais ou de investimentos. Englobam os empréstimos para o setor público e privado, investimentos por aquisição de participação societária (*equity*) – usualmente com obrigação de não assumir posição acionária majoritária –, a gestão de fundos especiais, a

[167] GORTON, Gary; WINTON, Andrew. Financial intermediation. *In*: CONSTANTINIDES, George M.; HARRIS, Milton; STULZ, Rene M. Handbook of the economics of finance. Oxford: Elsevier, 2013.
[168] S&P – STANDARD & POOR'S. Multilateral Lending Institutions and Other Supranationals Report, 2017.
[169] Uma definição direta e simples de adicionalidade é a ideia de que instituições de financiamento do desenvolvimento somente devem apoiar projetos de modo suplementar aos mercados e agentes privados, que se fariam ausentes por falhas de mercado ou outras barreiras econômicas, políticas e institucionais. O BNDES define adicionalidade como a "parcela da entrega cuja causa pode ser atribuída ao apoio financeiro, ou seja, produtos e serviços que não seriam entregues na ausência do apoio". O apoio, no caso, refere-se ao do próprio banco. BNDES. Entenda os conceitos utilizados pelo BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/resultados-para-a-sociedade/entenda-os-conceitos-adotados-pelo-bndes>. Acesso em 4 março 2019. Sobre o tema, ver: CARTER, Patrick; NICOLA, Carter; VAN DE SIJPE, Nicolas; CALEL, Raphael. The Elusive Quest for Additionality, Center for Global Development, Working Paper 495, 2018. Ver: DELIKANLI et al, op. cit., 2018, p. 27.

prestação de garantias e a atuação no mercado de capitais, pela subscrição de ações e outros valores mobiliários e serviços de estruturação de operações financeiras específicas.

Os serviços e produtos de conhecimento dos BMDs englobam pesquisas e trabalho analítico sobre países e setores, a assistência técnica (para a construção de capacidades e outras finalidades instrumentais aos projetos), a construção e disponibilização de bancos de dados com estatísticas e indicadores sobre desenvolvimento e a elaboração de ferramentas de comparação (*benchmarking*) cruzada entre países sobre qualidade das instituições e políticas de desenvolvimento. Por fim, os pesquisadores e funcionários dos BMDs também figuram proeminentemente nos rankings de produção de artigos acadêmicos e pesquisa em geral sobre desenvolvimento.[170] Entre os BMDs tradicionais, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (*European Bank for Reconstruction and Development* – EBRD) é o único que não atua de modo sistemático e dedicado à geração e circulação de conhecimento sobre o desenvolvimento. O AIIB tem dado passos importantes nessa área, destacando-se a publicação da primeira versão do seu relatório analítico sobre infraestrutura na Ásia, o *Asian Infrastructure Finance 2019*.[171] O NDB tem empreendido iniciativas nesse sentido, como o lançamento de concurso de monografias, mas ainda não publicou um relatório *flagship* como o Relatório de Desenvolvimento Global do Banco Mundial ou o mencionado estudo sobre infraestrutura do AIIB.

As atividades de coordenação e catalisação dos BMDs têm por foco a superação de obstáculos e falhas para a mobilização e gestão de fluxos de financiamento do desenvolvimento entre diferentes instituições que operam nos níveis global, regional e nacional. Nessa seara, os BMDs estabelecem grupos de estudos e trabalho, criam plataformas de diálogo, estabelecem veículos para financiamentos conjuntos e apoiam a provisão de bens públicos globais. Um exemplo concreto dessa modalidade de atuação é o *Global Infrastructure Facility* (GIF), que se define como uma "parceria entre os governos, bancos multilaterais de desenvolvimento, investidores do setor privado e financiadores" para explorar "novas maneiras de colaborar na elaboração, estruturação e implementação de projetos complexos". O GIF promove debates sobre o financiamento à infraestrutura e serve como uma plataforma para troca de experiências,

[170] Um estudo mostrou que 1 a cada 6 artigos sobre desenvolvimento econômico publicado por periódicos relevantes sobre o tema tinha autoria ou coautoria de pesquisadores ou economistas do Banco Mundial. Ver: BANERJEE, Abhijit; DEATON, Angus; LUSTIG, Nora; ROGOFF, Ken. Evaluation of World Bank Research (1998-2005), 2006.

[171] AIIB. *Asian Infrastructure Finance Report*, 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/asian-infrastructure-finance/common/base/download/AIIB-Asian-Infrastructure-Finance-2019-Report.pdf>. Acesso em 16 maio 2019.

conhecimento e melhores práticas e financia projetos em energia, gestão hídrica e saneamento, transporte e telecomunicações. Dotado de uma governança própria, o Banco Mundial está no centro do mecanismo, com sua Diretoria-Geral de Finanças ocupando a posição de presidente no Conselho Consultivo e figurando como um dos principais financiadores da iniciativa.

O papel de fixação de padrões dos BMDs (*standard-setting*) é correlato com a noção de BMDs como órgãos de "governança regulatória global".[172] Apresentam-se, nessa abordagem, duas dimensões da autoridade regulatória dos BMDs: a vertical e horizontal. Delikanli *et al* tratam dessas diferentes dimensões por outras terminologias: o poder regulatório *explícito* (horizontal), em que os standards estão inscritos em políticas operacionais; e o *implícito* (vertical), que consiste na propagação de padrões regulatórios por meio de requisitos contratuais e operacionais dos projetos específicos financiados pelos BMDs.[173] Substantivamente, as temáticas cobertas pela atividade de *standard-setting* dos BMDs têm por enfoque integridade e anticorrupção, responsabilidade socioambiental, gestão das finanças públicas e regras de aquisição de bens e serviços (licitações).

II. Membros e cobertura geográfica

Compondo um universo de quase 30 instituições ao nível global, regional e sub-regional, os BMDs cobrem atualmente todas as regiões relevantes do planeta. A América Latina,[174] a África e a Europa concentram a maior parte dos BMDs. Até 2015, a Ásia era a região com apenas um banco multilateral, o ADB, mas desde então conta com mais dois, o NDB e o AIIB.[175]

[172] KINGSBURY, op. cit., 2013, p. 25.
[173] DELIKANLI et. al., op. cit., 2018, p. 27.
[174] Como ressaltado anteriormente neste capítulo (item 1.1), a criação de instituições multilaterais de desenvolvimento na região latino-americana segue uma histórica tradição do pensamento econômico desenvolvimentista que floresceu especialmente entre os anos 50 a 70. Foi na América Latina que surgiram os principais expoentes da escola estruturalista. Entre suas correntes e subdivisões está a corrente cepalina, em referência aos trabalhos desenvolvidos no seio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Nos trabalhos cepalinos, uma teoria proeminente é a da dependência, firmada como uma oposição à então teoria da modernização do desenvolvimento econômico. Mecanismos de mobilização e acumulação de capitais, como bancos de desenvolvimento, podem aliviar a pressão por financiamentos estrangeiros, um fator tido como de vulnerabilidade dos países em desenvolvimento frente aos desenvolvidos e aos mercados transnacionais.
[175] ODI, op. cit., 2014, p. 14.

Nesse quesito de cobertura geográfica, os BMDs são usualmente categorizados entre 1) Globais: emprestam a vários continentes, cobrindo-os quase inteiramente; 2) Regionais: emprestam a apenas um continente, cobrindo-o quase inteiramente; Sub-regionais: se concentram em uma região específica, que é menor do que um continente.[176]

Esse tipo de classificação leva em consideração a área territorial abrangida pelas operações de crédito, mas uma outra forma de avaliar a 'regionalidade' ou o caráter 'global' de um BMD é pela composição de seus membros. Sob essa ótica, os estatutos dos BMDs apresentam diferentes critérios para a classificação de um membro como regional, podendo ser, o pertencimento a uma organização regional, a definição sobre os limites de uma região por outro organismo internacional (usualmente as Nações Unidas) ou por uma definição própria sobre a região.[177] O AIIB, por exemplo, classifica como regionais os membros que estejam nos limites geográficos da Ásia e Oceania, conforme a definição da ONU. O estatuto permite que o Conselho de Governadores modifique a classificação regional para adaptações futuras a mudanças nas fronteiras entre os países.[178] O AfDB define o continente africano e as ilhas africanas como a área geográfica de cobertura dos membros regionais.[179] O BID, na sua origem, era composto apenas por apenas membros regionais, que também coincidiam com os membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Pelo fato de que países como EUA e Canadá também serem da região (América), a classificação como regional ou não regional é menos relevante no BID que a distinção entre países mutuários e não mutuários (ver item 1.1.4, a seguir). O EBRD teve seu acordo constitutivo modificado duas vezes para redefinir a cobertura geográfica dos tomadores elegíveis que não cabiam exatamente nos limites da Europa central e do leste. Foi o caso da Mongólia e dos países do Mediterrâneo do sul e leste. Esta última área é definida por critérios geográficos (países cuja costa é banhada pelo Mediterrâneo) e de economia política, que contempla o caso da Jordânia ("país integrado à região").[180]

A combinação dos dois – a cobertura geográfica das operações e a classificação dos membros entre regionais e não regionais – pode gerar, contudo, alguns resultados ambíguos. Em função disso, alguns estudos classificam uma mesma instituição de maneira diversa. Por

[176] DELIKANLI et al, op. cit., p. 4.
[177] LICHTENSTEIN, op. cit., p. 21.
[178] Art. 1, par. 2 ("Wherever used in this Agreement, references to "Asia" and "region" shall include the geographical regions and composition classified as Asia and Oceania by the United Nations, except as otherwise decided by the Board of Governors"); Ver: AIIB. *Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank*, p. 2.
[179] Art. 3(2).
[180] LICHTENSTEIN, op. cit., p. 91.

exemplo, o NDB ora é classificado como global,[181] ora como regional.[182] Apesar de ter operações em pelo menos três continentes (Ásia, África e América), ele foi classificado em um estudo comparativo como regional, porque os países BRICS são em sua maioria grandes territorialmente e não se encaixam em nenhuma única região. Outro caso que cai em uma 'zona cinzenta' é o do *Islamic Development Bank* (IsDB, na sua sigla em inglês), também categorizado pelo mesmo estudo como regional, embora suas operações não se restrinjam a uma única região (a exemplo de bancos regionais como o ADB, BID ou AfDB). A razão dada é a ausência de uma verdadeira cobertura global de seus financiamentos.[183]

Para os propósitos deste estudo, o AIIB e o NDB são classificados como BMDs globais. Pouco mais de três anos após sua inauguração,[184] o AIIB possuía 26 países não regionais como membros plenos, dentre eles um alto número de países europeus (21 países). Diversos outros países de regiões como a América Latina e África também já haviam sido aprovados como membros e estavam pendentes de completar o processo de ratificação do tratado. Ademais, o estatuto do AIIB permite que o banco financie, em situações excepcionais e perante decisão favorável de maioria qualificada dos Governadores, projetos em países não-regionais, se tais operações forem consistentes com o propósito do banco de fomentar o desenvolvimento econômico da Ásia.[185] O NDB não apenas tem entre seus cinco membros-fundadores países localizados em pelo menos quatro continentes (América Latina, África, Europa e Ásia), como está aberto a quaisquer novos países sem restrição geográfica, desde que sejam membros das Nações Unidas.[186] Identicamente ao AIIB, o banco também pode ter não-membros de países emergentes ou em desenvolvimento como beneficiários de seus empréstimos.[187]

A categorização como regional ou não regional tem implicações jurídicas concretas para os membros dos BMDs, conforme explora-se nas seções seguintes e ao longo de todo este trabalho. Membros regionais usualmente têm tratamento diferenciado no que diz respeito à

[181] ENGEN, Lars; PRIZZON, Annalisa. *A Guide to Multilateral Development Banks*, Overseas Development Institute (ODI), 2018.
[182] DELIKANLI et al., op. cit. p. 92; RAY, Rebecca. *Who Controls Multilateral Development Finance,* CGDP Policy Paper 26, 2019. Disponível em: <https://www.bu.edu/gdp/files/2019/04/GEGI-WP-R-Ray-2019-Power-Weights.pdf>. Acesso em 24 abril 2019.
[183] DELIKANLI et. al, op. cit., 208, p. 11.
[184] Em maio de 2019.
[185] Interpretação do Art. 11, par. 1 dos negociadores do Acordo Constitutivo do AIIB, p. 2
[186] Art. 2 ("The membership shall be open to members of the United Nations, in accordance with the provisions of the Articles of Agreement of the New Development Bank").
[187] Art. 19, d.

elegibilidade aos financiamentos,[188] à representação nos órgãos de governança,[189] ao poder de voto coletivo[190] e às regras de tomada de decisão.[191]

III. Beneficiários e critérios de elegibilidade

Quem são os potenciais clientes dos BMDs? Há pelo menos três critérios jurídico-políticos para definir quais entes são aptos a tomar empréstimos e adquirir outros produtos e serviços dos BMDs, como assistência técnica e consultoria sobre políticas de desenvolvimento.

O primeiro critério é a associação, ou seja, a condição de membro. Como regra geral, apenas países-membros (incluindo seus respectivos entes subnacionais e as empresas domiciliadas em seu território) são beneficiários dos financiamentos, mas essa regra pode ser afastada em casos excepcionais, normalmente sujeitas a uma autorização dos órgãos de governança – o Conselho de Governadores (CG) ou o Conselho de Diretores (CD) – por meio de uma maioria qualificada. No caso do NDB, por exemplo, cabe ao CG estabelecer políticas para a concessão de empréstimos soberanos ou nãos-soberanos em países não-membros. Nessa situação, é necessário o consentimento de 4 dos 5 países BRICS (países-fundadores) mais a aprovação de 2/3 do total de votos dos países-membros.[192] Alguns estatutos de BMDs, como é o caso do EBRD, permitem a concessão de crédito a entidades supranacionais, como organismos de cooperação regional. O EBRD possui ainda uma regra específica pela qual os empréstimos ao setor público não podem ultrapassar 40% do valor global dos financiamentos aprovados e, além disso, a exposição máxima por país é a mesma para cada cinco anos.[193]

Apesar disso, ser membro não é a única condição para tornar-se um cliente dos BMDs. Como segundo critério está a localização geográfica. Alguns BMDs restringem os empréstimos unicamente aos membros regionais, como é o caso do BID, ADB e AfDB.

Por último, os dois primeiros critérios – status de membro e ser membro regional – podem vir acompanhados de um terceiro: o estágio de desenvolvimento do país. Este critério é

[188] Ver item 1.1.4.
[189] Ver item 1.2.
[190] Ver item 1.2.1.
[191] Ver item1.2.2.
[192] NDB, Acordo Constitutivo, Artigo 19, d.
[193] EBRD, Acordo Constitutivo, Art. 11(3).

avaliado por indicadores objetivos, tais como a renda per capita, o tamanho da população, o nível de desigualdade, a proporção entre dívida e PIB e indicadores de desenvolvimento institucional e social. Apesar disso, os gatilhos muitas vezes não são automáticos, e a "graduação" de um país, entendida como a perda da elegibilidade para empréstimos em geral ou para determinados tipos de assistência realizados em condições diferenciadas, depende de uma negociação política entre a instituição, os países-credores e o país-receptor em questão.

A graduação possui uma repercussão política especialmente no caso do Banco Mundial, visto que é comum recorrer-se às suas classificações sobre o desenvolvimento econômico e social dos países para situá-los no mundo 'desenvolvido' ou 'em desenvolvimento'.[194] Países que caminham para tornar-se desenvolvidos, como parece ser o caso da China, enfrentam pressão de países-credores (isto é, os que não tomam empréstimos) para ter sua graduação reconhecida pelo Banco Mundial. Mas a própria instituição tem se mostrado relutante a acelerar a graduação de países de renda média alta, como é o caso do Brasil. O Banco Mundial tem argumentado historicamente que restringir a elegibilidade de países dessa faixa de renda a seus empréstimos seria nocivo aos países mais pobres, porque afetaria negativamente a geração de receitas que é parcialmente redirecionada para sua janela de empréstimos concessionais – a IDA. Além disso, o banco também argumenta que a conversão de países como Brasil, China e Turquia unicamente em membros-emprestadores iria impedir o contínuo aprendizado que se adquire com experiências bem-sucedidas de desenvolvimento nesses países, que também poderiam ser "exportadas" para os países menos desenvolvidos. Uma forte defesa do Banco Mundial em favor da manutenção de seus empréstimos para o segmento de renda média alta, nesses termos, apareceu em um documento delineando sua estratégia para a China.[195] Ao abordar diretamente a questão de por que continua a emprestar ao país que é hoje a segunda maior economia do mundo, o Banco Mundial argumentou que, embora "os empréstimos envolvam pequenas quantias relevantes para a China, seu impacto sobre o desenvolvimento

[194] A categorização do Banco Mundial divide os países entre os de renda alta, média e baixa. A categorização como país desenvolvido ou em desenvolvimento cabe ao PNUD, porém este se vale da autoclassificação dos países, exceto para os países menos desenvolvidos ("Least Developed Countries"). Ver: UNDP - United Nations Development Programme. Human Development Report, 2018. A categorização do Banco Mundial a respeito de países pelo seu estágio de desenvolvimento é objeto de severas críticas, porém foge ao escopo deste trabalho a questão das terminologias e das implicações mais amplas de categorias de desenvolvimento para a política internacional. Cf.: DE SIQUEIRA, Isabel Rocha. Measuring and Managing 'state fragility': The Production of Statistics by the World Bank, Timor-Leste and the G7, 35 *Third World Quarterly* 268 (2014).

[195] As estratégias de país serão abordadas com mais aprofundamento no Capítulo 2.

pode ser grande, em termos de benefícios de transbordamento e efeito-demonstração que beneficiam não só a China, mas também a Ásia Oriental e o mundo".[196]

Em casos como o da IDA, o gatilho é objetivo, visto que um país deixa de ser elegível aos seus financiamentos e repasses não reembolsáveis quando atinge um patamar de PIB per capita, revisto anualmente.[197] Desde a criação da IDA, trinta e cinco países foram "graduados", inclusive casos emblemáticos como o da Índia (2014). Nove países sofreram uma "graduação" reversa, isto é, seus PIB per capita regrediram a patamares que os tornaram elegíveis novamente aos empréstimos concessionais da organização. Uma pequena quantidade de países (16 ao final de 2018) é elegível simultaneamente a empréstimos da IDA e do BIRD, são os chamados *blend countries*.

O Anexo I traz uma compilação de alguns dos critérios estabelecidos nas políticas de graduação da assistência ordinária de sete bancos multilaterais analisados.[198]

Ressalte-se que os critérios de elegibilidade e de graduação repercutem não apenas economicamente, visto que podem barrar o acesso de um país a uma fonte de financiamento atrativa em comparação aos preços do mercado de capitais internacional, mas também possuem um significado político nas relações internacionais e na governança das instituições. Primeiro, muitos países, o Brasil e a China dois deles, se valem de seu status de país em desenvolvimento para buscar flexibilidades e derrogações em alguns compromissos internacionais, notadamente na área de mudanças climáticas e comércio internacional.[199] Adicionalmente, um BMD em que países não elegíveis a empréstimos possuem maioria do poder de voto é considerado uma instituição 'controlada pelos emprestadores'. Já nos BMDs em que países-membros tomadores detêm maioria do poder de voto, estes têm o status de instituições 'controladas pelos tomadores'. Em alguns BMDs, como o NDB, os percentuais de poder de voto mínimo fixados no estatuto lhe tornam, a qualquer momento, uma instituição 'controlada pelos tomadores'. Mas em outros casos, como o Banco Mundial e alguns regionais, a dinâmica da graduação permite que haja uma maior fluidez entre controle por tomadores e emprestadores, ao menos em tese. Na prática, países-emprestadores exercem alto poder de influência, seja na cooperação

[196] BANCO MUNDIAL. Country Partnership Framework: China (2006-2011), 2005, par. 3.
[197] Para o ano fiscal de 2019, o limite é de 1.145 dólares.
[198] Excluem-se IDA, cuja política foi brevemente tratada, e IFC.
[199] A lógica do tratamento diferenciado no direito ambiental internacional, que teve seu marco histórico na aprovação do Protocolo de Kyoto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, tem se perdido, contudo, desde a aprovação do Acordo de Paris (2015), em que cada país define suas próprias metas, com o objetivo compartilhado de limitar o aquecimento global a não mais que 2 °C. A transição das RBCD para o "paralelismo" é discutida no Capítulo 3.

multilateral ou bilateral para o desenvolvimento. No Banco Mundial, por exemplo, os países em desenvolvimento detinham, em seu conjunto, 42% do poder de voto no BIRD, mesmo após reformas de governança pós-Crise Financeira Global (2007-2008) que levaram países em desenvolvimento como a China a ter a terceira maior posição acionária.

1.3.2 Os BMDs como autoridades públicas internacionais

Como exposto anteriormente, os BMDs possuem, dentre outras, uma função de fixação de padrões normativos e são capazes de exercer disciplina regulatória por mecanismos contratuais e não contratuais. São considerados, assim, órgãos de "governança regulatória global"[200] com competências para criar e aplicar padrões regulatórios por meio de formas verticais e horizontais.

A regulamentação vertical existe em circunstâncias nas quais os BMDs obrigam os mutuários a internalizar certos padrões regulatórios em virtude de relações contratuais. Eles vêm atrelados aos instrumentos de financiamento, quer no contexto de um projeto autônomo (como uma central hidroelétrica ou uma rodovia), quer no financiamento a políticas de desenvolvimento (apoio orçamentário) ou em outras modalidades de apoio, como a assistência técnica.[201]

A regulação horizontal é um fenômeno interessante porque está relacionada ao papel dos BMDs em impulsionar padrões 'autoritativos' e melhores práticas em áreas como reformas administrativas, diligência socioambiental de projetos de desenvolvimento, anticorrupção, aquisições de bens e serviços (licitações) e gestão das finanças públicas. É diferente da regulação vertical no sentido de que não se limita a relações bilaterais entre as duas partes tradicionais (o MDB e o mutuário), e não depende de vínculos juridicamente formalizados, como contratos de empréstimo e de assistência técnica, para moldar o comportamento dos atores. Sua força normativa depende, em grande medida, de outras técnicas de disciplina regulatória que induzem a uma assimilação unilateral dos padrões substantivos e

[200] KINGSBURY, op. cit., 2013.

[201] Embora a assistência técnica se situe em uma zona intermediária porque, ao menos nos casos em que ela é prestada com base em uma relação contratual, a parte receptora concorda previamente em receber recomendações e aconselhamento em áreas como desenvolvimento institucional e construção de capacidades. No Banco Mundial, contudo, os contratos de assistência técnica têm sido historicamente subordinados ou complementares aos demais instrumentos de regulação e imposição de condicionalidades – os financiamentos tradicionais – estes com forte carga disciplinar e regulatória. Ver: BAZBAUERS, A. R. The World Bank and Transferring Development Policy: Policy Movement Through Technical Assistance. Palgrave MacMillan, 2018 (cap. 5).

procedimentais por parte dos atores privados e públicos. Estes enxergam nas regras dos BMDs uma referência (*benchmark*) para a construção de seus próprios padrões normativos, podendo, sem dúvidas, agir compelidos tanto pela necessidade de acesso posterior ao capital das próprias instituições ou daquelas outras agências oficiais ou privadas de financiamento do desenvolvimento que ajustaram suas regras de financiamento de modo equivalente às dos BMDs.

Com décadas de aprendizado institucional, os BMDs foram progressivamente tornando mais sofisticado o aparato jurídico-administrativo que governa a transferência dos recursos e a prestação dos serviços financeiros e não financeiros. Um complexo quadro de políticas, guias e manuais operacionais, além de instrumentos contratuais e ferramentas de monitoramento e sanção, define os parâmetros procedimentais e os critérios substantivos para cada modalidade de assistência prestada pelos BMDs. Esse arcabouço permite que eles manipulem sua autoridade regulatória vertical e horizontal entre formas mais ou menos coercitivas de imposição ou transferência de padrões regulatórios e calibrem também as garantias contratuais e os mecanismos extracontratuais de compliance, como os incentivos financeiros e não financeiros e as sanções reputacionais.[202]

Valendo-se desse manejo entre as técnicas de regulação horizontal e vertical, os BMDs são capazes de, a um só tempo, reajustar a intensidade de seu poder coercitivo nas relações bilaterais para sopesar sua autoridade com interesses conflitantes (ex.: soberania, autonomia estatal e espaço de políticas públicas), como também para acelerar a difusão dos padrões para sistemas normativos externos aos seus próprios. Quando optam por desenvolver ferramentas como os rankings sobre a facilidade de fazer negócio ou a qualidade regulatória de um setor específico da economia (ex.: marco jurídico das energias renováveis) por exemplo, os BMDs mostram uma inclinação ao uso da regulação do tipo horizontal. Essas ferramentas, ao realizar comparações entre países, geram pressões internas e externas para uma harmonização regulatória. Assim, de modo menos coercitivo, o arcabouço do receptor é readequado seja para estar mais convergente com uma visão normativa abstrata sobre o que constitui uma boa regulação ou para estar mais próximo do próprio conteúdo substantivo do corpo de normas operacionais do ente financiador.

[202] Sobre uma tipologia das diferentes formas de assegurar compliance no regime regulatório internacional das finanças, ver: BRUMMER. C. *Why soft law dominates international finance – and not trade*. Journal of International Economic Law, 13 (3), 2010, pp. 623-643.

É comum, ainda, que agentes não diretamente envolvidos na relação principal da operação de crédito passem a incorporar voluntariamente os mesmos padrões, como é o caso das empresas de engenharia e consultorias que desejam prestar serviços ou vender bens para a execução dos projetos e programas de desenvolvimento. Um caso emblemático de mímica regulatória pode ser encontrado no tema da responsabilidade socioambiental. Os Princípios do Equador, lançados em sua primeira versão em 2003, são instrumento de gestão de riscos desenvolvido por instituições financeiras privadas para orientar seus processos decisórios em matéria de devida diligência ambiental e social. Tais princípios espelham os Padrões de Desempenho da IFC, do Grupo Banco Mundial, e ambos são referências normativas bem-estabelecidas na incorporação de aspectos socioambientais no financiamento a projetos de desenvolvimento ou de larga escala em países em desenvolvimento. Os Princípios do Equador são revisados sempre que a IFC atualiza seus Padrões de Desempenho.

Embora esta prática de acoplamento de técnicas de regulação vertical e horizontal possa ser vista, por alguns, como uma forma de impor condicionalidades sob métodos mais sutis, no discurso dos próprios financiadores do desenvolvimento a combinação de técnicas viria a resgatar a autonomia dos países e a promover um maior uso dos sistemas fiduciários, socioambientais e administrativos dos próprios tomadores. Tais objetivos – maior autonomia e uso efetivos dos "sistemas de país"[203] - foram alçados ao topo da agenda global do desenvolvimento últimas duas décadas, desde o Consenso de Monterrey (2002) e a Declaração de Paris sobre a Efetividade do Desenvolvimento (2005).[204] De fato, um uso mais forte dos sistemas nacionais para a diligência socioambiental e para as compras de bens e serviços nos projetos, um dos objetivos da Declaração de Paris, depende de um movimento de convergência bilateral entre os padrões nacionais e as regras operacionais internas dos BMDs.

1.4 O direito administrativo da contestação à ordem global: políticas operacionais e instrumentos dos BMDs reinterpretados

[203] O conceito de sistema de país é discutido com detalhes no Capítulo 2 e suas implicações para a relação doador-receptor são exploradas no Capítulo 3.

[204] Tais conceitos (sistema de país e harmonização) são explorados à luz do debate sobre a "efetividade do desenvolvimento" no Capítulo 3. *Cf.:* 1st International Conference on Financing for Development of Monterrey (2002); Paris Declaration on Development Effectiveness (2005). Além desses, *cf.:* Accra Agenda for Action (2008) e Busan Partnership for Effective Development Cooperation (2011).

Os BMDs são escrutinizados constantemente pelo impacto que geram sobre o desenvolvimento e pelos seus modelos de governança institucional. Disputas sobre qual o tipo de desenvolvimento econômico e social que os BMDs deveriam promover, quais países e regiões em que eles deveriam operar e quais arranjos decisórios deveriam existir para equilibrar visões entre os países credores e tomadores sempre estiveram no centro dos debates sobre tais instituições.[205]

Ao lado desses aspectos que contribuem para uma maior visibilidade dos BMDs no debate público em geral, nos círculos mais especializados tais temas coexistem com intensas discussões sobre "como" os BMDs devem realizar seus mandatos e visões sobre desenvolvimento. Nesse sentido, o enfoque recai sobre o quadro jurídico e gerencial das operações de financiamento e demais atividades desenvolvidas pelos BMDs.

1.4.1 Juridicidade dos instrumentos dos BMDs: mecanismos de coerção

A questão dos instrumentos e parâmetros econômicos e legais mais apropriados para potencializar o apoio dos BMDs aos países em desenvolvimento está presente desde os primórdios da evolução do sistema. O estatuto do BIRD reflete o acordo atingido à época. A instituição teria por propósito promover o investimento estrangeiro por meio de garantias ou participação em empréstimos e outros investimentos realizados por investidores privados e suplementar o capital privado quando este não estiver disponível em "condições razoáveis".[206] Esse dispositivo transparece um entendimento de subsidiariedade da estrutura multilateral de cooperação em relação aos mercados privados. O próprio estatuto reafirma, nas condições para a realização de empréstimos e garantias, que o banco deve estar satisfeito que o país não teria condições de tomar emprestado o recurso em condições que o próprio banco considere

[205] Os próprios BMDs são protagonistas dos debates sobre seu papel na cooperação sobre o desenvolvimento, seja por iniciativas que partem da própria burocracia interna ou por diretrizes que lhes são encaminhadas por Estados-membros. Ambos os processos se retroalimentam pela existência de mecanismos de dependência financeira dos BMDs das transferências dos tesouros domésticos e por conveniências políticas entre os atores, além de movimentos de convergência e divergência entre a política institucional e a política externa dos países. Há uma vasta literatura sobre o papel dos BMDs em direcionar a agenda e moldar os termos do debate sobre a cooperação global para o desenvolvimento e sobre a influência exercida por Estados-membros como EUA nas transformações da missão e dos instrumentos de atuação dos BMDs. Ver: SALLES, op. cit., 2012; WOODS, Ngaire, op. cit., 2006; RODRIK, Dani. The Globalization Paradox. New York: W.W. Norton & Co, 2011; STIGLITZ, Joseph E. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton, 2002.

[206] BIRD, Acordo Constitutivo, Art. 1, *ii*.

razoáveis, sem, no entanto, definir expressamente o que se entende por razoabilidade para os fins dessa tomada de decisão.[207]

Ademais, o banco deveria, ao realizar os financiamentos, dar o aval ou prestar quaisquer outros serviços aos seus membros, garantir que os recursos sejam utilizados exclusivamente para os fins para os quais foram concedidos e ter a devida consideração para com a economia e eficiência das decisões de investimento.[208] Além disso, a constituição do Banco Mundial contém a conhecida e controversa cláusula de proibição de atividade política, pela qual o banco não deve interferir nos assuntos domésticos dos seus membros nem permitir que seus oficiais se deixem influenciar pelo caráter político do respectivo membro, devendo tão somente se ater às considerações econômicas, sopesadas de maneira imparcial.[209] Essa cláusula viria a ser replicada de modo quase idêntico nos estatutos de praticamente todos os BMDs posteriores, inclusive nos estatutos do AIIB e do NDB.

Os parâmetros fiduciários, econômicos e operacionais delineados nos estatutos dos BMDs formam o alicerce do intricado corpo de regras de diversos tipos que delimitam os aspectos procedimentais e os critérios substantivos para a concessão de financiamentos. O escopo desses parâmetros é, contudo, paulatinamente ampliado à medida em que o entendimento sobre como os BMDs podem promover um desenvolvimento justo, equitativo e sustentável passa a absorver preocupações e desenvolvimentos normativos em questões como os direitos humanos de grupos vulnerabilizados pelo processo de desenvolvimento econômico (como povos indígenas), os direitos de participação e acesso à informação de grupos afetados e da coletividade como um todo e os aspectos socioambientais.

O Capítulo 2 explora, em bases empíricas, a estrutura jurídica dos instrumentos dos três BMDs selecionados para a análise comparativa. Nesta primeira parte, apresenta-se uma reflexão sobre a juridicidade dos instrumentos de financiamento, assistência técnica e difusão de conhecimento dos BMDs.

Cabe ressaltar que os aspectos de caráter jurídico são apenas um dentre tantos fatores que respondem pela evolução das políticas e dos instrumentos que regem as operações dos BMDs. Aspectos como a barganha política entre os doadores e receptores, considerações de ordem diplomática e critérios de eficiência econômica são identicamente relevantes. Há,

[207] Art. III, Seção IV, *ii*. A atuação subsidiária nos moldes do artigo em tela reflete o conceito de "adicionalidade", tratado no item 3.1.3.1 (Capítulo 3).
[208] Art. III, Seção 5(b).
[209] Art. IV, Seção 10.

contudo, um progressivo entendimento sobre qual o papel exercido pelo direito na estruturação das operações dos BMDs, que vem acompanhado de tentativas de avaliar a efetividade e a legitimidade do corpo jurídico interno dos BMDs ante a princípios estruturantes e jurídicos da chamada "cooperação internacional para o desenvolvimento" ou do "direito internacional do desenvolvimento".

Sob uma perspectiva jurídica, ao se avaliar as práticas de concessão de empréstimos e os instrumentos financeiros e não-financeiros dos BMDs, é necessário investigar a normatividade de cada tipo de instrumento utilizado por essas instituições para auxiliar os países mutuários a alcançar patamares mais elevados e seu objetivo de desenvolvimento econômico e social.

As formas pelas quais os BMDs selecionam e empregam os instrumentos de apoio é uma questão de alta complexidade. Mesmo no mundo dos BMDs, em que se entende que as decisões de investimento são atreladas a uma atitude mais tecnocrática e menos politizada em comparação com a cooperação bilateral para o desenvolvimento[210], a manipulação de instrumentos de apoio financeiro e não financeiro (como os instrumentos de geração e circulação de conhecimento, assistência técnica e *advocacy*) é uma questão de notável caráter político. No entanto, uma vez que uma decisão de investimento e assistência é alcançada - mais ou menos baseada em fundamentos técnicos - as dimensões legais dos instrumentos podem não ser inteiramente anuladas pelas idiossincrasias das negociações políticas. Isso ocorre porque cada tipo de instrumento carrega em seu desenho legal um certo nível de coerção, entendido como a capacidade de obrigar ou induzir os tomadores de empréstimos, seja por meio de ajuste

[210] A Comissão Pearson, que avaliou a eficácia e eficiência do sistema de ajuda ao desenvolvimento na década de 1960, reconheceu que a cooperação bilateral é mais sujeita a interesses diplomáticos ou comerciais, "concorrentes à lógica do desenvolvimento". Ver: THE PEARSON REPORT: A NEW STRATEGY FOR GLOBAL DEVELOPMENT. Disponível em: < https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_56d13cd8-5293-423a-ba9f-b39c0deced95?_=056743engo.pdf>. Acesso em 17 outubro 2018; SALLES Fernanda Cimni. Campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o Papel do Banco Mundial: algumas aproximações. Dissertação de Mestrado, PUC-MG, 2010.

[210] AIIB. Annual Report, 2017. Ver: REINSBERG, BERNHARD; MICHAELOWA, KATHARINA; KNACK, STEPHEN. Which Donors, Which Funds? Bilateral Donors' Choice of Multilateral Funds at the World Bank. *International Organization*, v. 71, n. 4, p. 767-802, 2017. Acesso em: 17 julho 2018 (Argumenta que doadores preferem fundos coletivos para atividades de assistência ao desenvolvimento em Estados frágeis e priorizam fundos bilaterais em países onde há interesse estratégico nacional). GULRAJANI, Nilima. Bilateral versus multilateral aid channels Strategic choices for donors, ODI, 2018. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10393.pdf>. Acesso em 17 julho 2018. (argumentando que os fundos especiais geridos pelo Banco Mundial não são alocados conforme os critérios da Avaliação de Políticas e Instituições do País (*Country Policy and Institutional Assessment* ou CPIA, na sigla em inglês, mas não há indícios de motivações políticas e econômicas).

de comportamento legalmente vinculante (*hard*) ou não legalmente vinculante (*soft*), a adotar medidas não intimamente relacionadas com a garantia de retorno dos recursos concedidos no projeto, especialmente no campo das reformas institucionais e administrativas.

Os atributos jurídico-operativos dos instrumentos dos BMDs moldam seu poder disciplinador e regulamentar. A Tabela 2 abaixo apresenta uma tentativa de atribuir aos diferentes tipos de instrumentos utilizados pelos BMDs seu respectivo poder coercitivo. Os instrumentos são divididos entre *hard* e *soft*. Os instrumentos *hard* são aqueles em que se estabelece uma relação contratual entre BMD e mutuário, enquanto os *soft* não se convertem em contratos bilaterais. Como os remédios contratuais não são os únicos mecanismos de disciplina e sanção, a segunda coluna elenca exemplos de mecanismos de coerção para cada modalidade de instrumento.

Em termos de intensidade do poder coercitivo, seria controverso assinalar um grau específico de coercibilidade para cada instrumento, uma vez que este não é função exclusiva do caráter *hard* ou *soft* do instrumento pelo critério da relação contratual. Ademais, a capacidade de garantir conformidade e moldar o comportamento do receptor pode ser alta mesmo em um instrumento *soft*, como é o caso de influentes rankings como o *Doing Business*, do Banco Mundial, que avalia os países sob indicadores de ambiente de negócios.[211] A prática concreta importa para uma avaliação precisa do grau de coerção que os instrumentos exercem sobre os tomadores. BMDs relutam em aplicar sanções sobre os países mesmo quando há evidências de não-conformidade. Assim, instrumentos que, em tese, deveriam dotar os BMDs de ferramentas eficazes de coerção, como a suspensão dos desembolsos, antecipação do vencimento dos contratos ou mesmo encerramento do contrato, acabam por ter sua efetiva aplicação enfraquecida por fatores políticos. De fato, uma crítica comum dirigida a instituições como o Banco Mundial e o FMI, especialmente por parte de segmentos do sistema político partidário dos EUA menos afetos à cooperação internacional, é que lhes falta poder para fazer cumprir contratos e compelir os países a levar a cabo as reformas acordadas, especialmente quando envolvem mudanças estruturais em áreas como política macroeconômica e *rule of law*.

[211] Em alguns estudos sobre BMDs de vertente mais sociológica e jus-sociológica, há interessantes interpretações e construções teóricas sobre o poder coercitivo (ou persuasivo) dos instrumentos 'soft' de pesquisa e conhecimento. Tais estudos ressaltam a autoridade advinda do exercício de controle social, relacional, moral e técnico. Assim, fala-se em como instrumentos do Banco Mundial, como o *Doing Business*, possuem uma potência "performativa e disciplinar" normalizadora de certos atributos jurídicos do Estado moderno ou como tal ator busca criar uma *doxa* a partir da dominação dos limites epistêmicos do "campo do desenvolvimento" por técnicas de mobilização de diferentes tipos de capital (social, científico, técnico e moral). Ver: Van den Merssche, op. cit., 2018;

Tabela 2 – Poder coercitivo de instrumentos *hard* e *soft* dos BMDs

	Instrumento	Mecanismo de Coerção
Hard	Financiamento a Projetos (concessional)	Obrigações Contratuais; Requisitos das Políticas Operacionais; Condicionalidades
	Financiamento a Projetos (não concessional)	Obrigações Contratuais; Requisitos das Políticas Operacionais; Condicionalidades
	Apoio Orçamentário (*budget support*)	Obrigações Contratuais; Condicionalidades
	Garantias	Obrigações Contratuais; Condicionalidades
	Fundos Especiais (*Trust Funds*, *Project Preparation Funds* etc.)	Obrigações Contratuais; Condicionalidades
	Assistência Técnica	Obrigações Contratuais; Requisitos das Políticas Operacionais; Condicionalidades
Soft	Consultoria remunerada	Autoridade Técnica
	Pesquisa (artigos, relatórios, bases de dados e estatísticas)	Autoridade Técnica; Formação de Consensos
	Pesquisa (indicadores e rankings, ex.: *Doing Business*)	*Naming and Shaming*; Pressão pelos Pares; Disciplina de Mercado
	Advocacy	Formação de Consensos

Fonte: Elaborado pelo autor.

A construção e a efetiva implementação de uma carteira de instrumentos financeiros e não financeiros são indicadores de como um BMD procura delimitar seu espaço no sistema de cooperação multilateral para o desenvolvimento, definir seu posicionamento estratégico e forjar a sua identidade institucional e política. Os BMDs têm à sua disposição várias opções de instrumentos disponíveis, cada um com seus próprios atributos legais e diferentes graus de poder coercitivo. Além disso, a engenharia jurídica e operacional pode fazer surgir novos instrumentos que carregam seus próprios atributos.

Dependendo dos tipos de instrumentos e de como efetivamente são implementados, um BMD navega entre os mais variados – e conflitantes – parâmetros que devem nortear suas operações. Entre tais parâmetros estão: cobrar taxas de juros subsidiadas, concessionais ou realizar subvenções (“banco ou agência de desenvolvimento”) ou taxas de juros equivalentes

ao mercado e uso de instrumentos do mercado de capitais (*equity*, fundos etc.) ("banco comercial"); ser um banco que financia projetos e programas de desenvolvimento ou ser uma instituição que serve como celeiro de ideias e políticas sobre desenvolvimento ("banco de projetos" versus "banco de conhecimento"); ser um banco que transfere aos tomadores prescrições sobre políticas de desenvolvimento ou se atém às condições específicas de retorno econômicofinanceiro do projeto ("condicionalidades" ou "não condicionalidades"); e ser um banco que usa como referencial normativo primário seu próprio arcabouço jurídico-administrativo ou os sistemas normativos e administrativos do tomador ("salvaguardas" ou "sistemas de país").

Se o banco pratica mais taxas de juros próximas às do mercado, investe em empresas privadas por meio de aquisições de participação societária, ele se aproxima da estrutura e das práticas de um banco comercial ou de investimentos. Quanto mais o banco presta assistência técnica sobre políticas de desenvolvimento e prioriza empréstimos concessionais, mais se aproxima de uma agência de desenvolvimento (como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD).

Quanto ao segundo aspecto, o Banco Mundial fez a opção de se posicionar como um "banco de conhecimento" nas últimas duas a três décadas.[212] A noção de baco de conhecimento, popularizada pelo ex-presidente James Wolfensohn, atrai tanto críticos como entusiastas. Para os favoráveis, a geração de conhecimento e sua transferência aos países-tomadores é o esperado de uma instituição de financiamento do desenvolvimento no século XXI. Esse discurso converge com uma visão de que os atores do campo da cooperação do desenvolvimento devem se mover pela busca de 'soluções' e resultados efetivos no desenvolvimento. Já os detratores apontam para o viés presente no conhecimento gerado por BMDs como o Banco Mundial, que seria tendente a uma visão pró-mercado e neoliberal. Críticos também apontam para aspectos internos dos departamentos de pesquisa que contribuem para a formação de vieses, como a necessidade de que pesquisadores ofereçam seus serviços de pesquisa a outros departamentos internos e a falta de diversidade na composição do quadro de pesquisadores, em que predominariam economistas formados em poucas universidades e com certas habilidades de pesquisa valorizadas por instituições do perfil do Banco Mundial, como a construção de

[212] O banco em, contudo, retornado a uma agenda de financiador de projetos de infraestrutura, pressionado pela competição do financiamento do desenvolvimento chinês e pela pressão política de países em desenvolvimento, conforme se discute no Capítulo 3. STIGLITZ, J. Conhecimento como um bem público global. In: KAUL, I.; GRUNBERG, I.; A. STERN, M. Bens Públicos Globais: Cooperação Internacional no Século XXI. São Paulo: Record, 2012. p. 353-370.

modelos econométricos e outros métodos quantitativos para a avaliação comparada de países e seus indicadores econômicos, políticos, sociais e institucionais.

Se o banco impõe condicionalidades sua atuação tende a ser mais intrusiva sobre o espaço de políticas domésticas do tomador. O modelo "livre de condicionalidades", que é frequentemente apontado como o modelo da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) e da cooperação bilateral de países como Índia e China, não condiciona o investimento a regimes políticos ou reformas institucionais.[213]

Finalmente, a seleção de instrumentos também evidencia se o MDB é mais conservador na forma como a viabilidade e os impactos dos projetos são avaliados, impondo seus próprios padrões e requisitos fiduciários, ou é mais deferente com relação aos sistemas do país mutuário em áreas como licitação de bens e serviços, anticorrupção, contabilidade dos projetos e análise dos impactos socioambientais (sistemas de país).

Cabe explorar brevemente neste momento a questão das condicionalidades. Embora elas não sejam exclusivas a essa modalidade de assistência, seu histórico está intimamente relacionado com a ascensão do apoio de BMDs e outras IFDs a reformas institucionais e administrativas. Cabe relembrar que os empréstimos programáticos eram originalmente recursos de curto prazo para o reequilíbrio da balança de pagamentos, que evoluíram para servir de veículos para reformas administrativas e institucionais de longo prazo. Assim, o apoio orçamentário já embute a ideia de condicionalidade na sua própria concepção jurídica e gerencial.[214]

Condicionalidades podem ser definidas de maneira ampla ou restritiva. Em seu sentido mais amplo, como o exposto por Dann[215], são condicionalidades quaisquer contrapartidas e exigências constantes dos instrumentos que compõem a arquitetura jurídica dos projetos (como contratos, memorandos, cartas de intenção etc.) e que tenham por origem um requisito ou critério especificado em determinada política operacional da agência que realiza o empréstimo (*donor*). Já uma definição mais restrita de condicionalidades limita o seu escopo àquelas condições que não guardam relação direta e necessária com a necessidade de salvaguardar a

[213] CHATUVERDI, Sachin; CHENOY, Anuradha; CHOPRA, Deepta; JOSHI, Anuradha; LAGDHYAN, Khush Hal S. Indian Development Cooperation: The State of the Debate. Rising Powers in International Development, Evidence Report n. 95, 2014.
[214] DJANKOV, Simeon; MONTALVO, Jose G.; REYNAL-QUEROL, Marta, Does Foreign Aid Help?, 26 Cato J. 1, 2006.
[215] DANN, op. cit., 2013, cap. 6.

regular execução do projeto e o retorno do investimento, mas que são inseridas como um pacote de medidas de além do perímetro que abriga os produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) do projeto.[216]

As condicionalidades associadas ao apoio orçamentário são normalmente estabelecidas por meio de uma carta-compromisso assinada pelo país tomador, que guarda semelhanças, mas também diferenças, com as 'cartas de intenção' apresentadas ao FMI.[217] Esse desenho jurídico-contratual tem por principal objetivo resguardar a instituição financiadora de questionamentos sobre a intervenção na esfera de autonomia das políticas internas do país-receptor, além de ser apontado como um arranjo conveniente para os BMDs com relação à exigibilidade jurídica de eventuais deveres e obrigações que poderiam ser suscitados por partes afetadas pelos programas apoiados com seus recursos e por meio de condicionalidades.[218] A carta seria não uma exigência contratual, mas sim um ato unilateral do receptor, embora na prática a instituição multilateral retenha considerável controle e influência sobre o desenho das contrapartidas que envolvem reformas de marco legislativo, regulatório e de políticas econômicas.[219]

A caracterização jurídica das condicionalidades é, portanto, controversa. Para Tan, trata-se de um instrumento "quase-jurídico", que possui características similares a outros instrumentos contratuais, mas com peculiaridades próprias devido à natureza da relação que busca regular e o tipo de financiamento em questão.[220] Notando que as condicionalidades estão intimamente relacionadas com o progressivo redirecionamento de recursos das agências para a reestruturação dos marcos jurídico-institucionais dos países receptores de ajuda ou assistência ao desenvolvimento, a mesma autora o descreve de outras formas: um "mecanismo de governança econômica global", porque regula relações fora dos espaços tradicionais de criação do direito internacional, e como instrumento regulatório apropriado para disciplinar a relação de financiamento, porque combina elementos fiduciários, políticos e de políticas.[221] Ademais, a dinâmica concreta da evolução desse instrumento o torna ainda mais complexo. De um caráter

[216] HARRIGAN, J.; MOSLEY, P. Evaluating the impact of world bank structural adjustment lending: 1980–87, The Journal of Development Studies, v.27, n.3, 2007, pp. 63-94; Segundo Salles: "Dessa forma, o país que solicitasse assistência financeira para o desenvolvimento deveria estar sujeito às exigências colocadas pelo Banco Mundial, *que extrapolavam o escopo do próprio projeto, e diziam respeito aos julgamentos feitos pelo Banco sobre o contexto geral da economia do país*. (grifos nossos). SALLES, op. cit., 2010, p. 102.
[217] MENG, Werner. *Conditionality of IMF and World Bank Loans: Tutelage over Sovereign States*? Verfassung Und Recht In Übersee / Law And Politics In Africa, Asia And Latin America. Viena, p. 263-277, 1988.
[218] TAN, op. cit., 2012, p. 120.
[219] DANN, op. cit., 2013, p. 398.
[220] TAN, op. cit., p. 121.
[221] *Id. Ibid*.

ex post, relacionado a sanções pelo descumprimento de reformas, as condicionalidades vão progressivamente adquirindo uma feição *ex ante*, em que predominam incentivos para que o tomador adote medidas que serão recompensadas pelo financiamento futuro da instituição multilateral.[222]

Para Faundez, as condicionalidades das instituições financeiras internacionais simbolizam uma transmutação de conceitos e premissas tradicionais do direito internacional, essencialmente da noção de que o consentimento dos Estados é condição para a validade e exigência de cumprimento de obrigações.[223] O autor enxerga uma linha não definida entre as condicionalidades e a autonomia para se vincular a normas internacionais. Já autores do campo do DID enxergam uma tensão insuperável entre a prerrogativa do doador em exigir contrapartidas para garantir o bom uso dos recursos e o direito do receptor à autodeterminação coletiva. Swedlund questiona se não há um "trade-off" entre os princípios conflitantes (isto é, se não haveria um "tudo ou nada" entre autonomia do receptor e direito do doador em impor condicionalidades), enquanto Dann crê na possibilidade de ponderação entre os princípios.[224]

1.4.2 Entre discricionariedade e legalidade: as normas operacionais dos BMDs

O principal instrumento regulatório da função normativa "secundária" dos BMDs são as políticas operacionais (POs).[225] Estas podem ser definidas como:

> internal documents ('rules', 'guidelines', 'procedures', 'directives', 'standards') that contain normative prescriptions (some 'binding' on IFI staff, others not) concerning the manner in which these development institutions' operations ought to be performed.[226]

[222] TAN, C. Op. cit., 2010, p. 116; RIEGNER, M. Op. cit., 2016, p. 4.
[223] FAUNDEZ, Julio. International economic law and development: before and after neo- liberalism. In: *In:* FAÚNDEZ, Julio; TAN, CELINE. *International economic law, globalization and developing countries*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012, pp. 10-33.
[224] SWEDLUND, Haley J.. Is China eroding the bargaining power of traditional donors in Africa? International Affairs, [s.l.], v. 93, n. 2, p.389-408, 1 mar. 2017. Oxford University Press (OUP); DANN, P., op. cit., 2013, cap. 6.
[225] Alvarez, José. International Organizations as Law-makers, Oxford: OUP, 2006.
[226] KINGSBURY, op. cit., 2013, p. 5

Assim como em determinadas categorias de atos administrativos, como circulares e portarias, as normas de nível hierarquicamente inferior são primariamente destinadas ao público interno, com objetivos de ordenação de serviços e formalização de ritos e procedimentos para o cumprimento de tarefas administrativas. Apesar disso, elas são em muitos casos publicamente disponibilizadas e seu teor pode, na prática, conter requisitos direcionados aos atores externos, como os mutuários.

Na definição acima, as políticas operacionais compreendem todos os atos normativos do direito administrativo interno dos BMDs. Contudo, na prática concreta dos BMDs a terminologia "Política Operacional" (PO) vem associada aos normativos que possuem a maior hierarquia no corpo de normas administrativas da instituição (abaixo, portanto, do estatuto), e que são superiores às diretivas, guias e outros documentos que detalham os processos e requisitos operacionais relevantes a diferentes atividades dos BMDs. As POs diferenciam-se de demais normas operacionais, portanto, tanto na forma como na função. As políticas geralmente são uma combinação de princípios e padrões concretos que devem ser observados igualmente pelo banco e pelo mutuário, de acordo com a alocação de responsabilidades delineadas na norma, enquanto as diretivas são documentos operacionais para orientar o pessoal interno sobre a implementação prática da política relevante.[227] As POs cobrem um vasto leque de áreas funcionais que estão principalmente relacionadas com a identificação, avaliação, concepção e implementação de projetos e programas de desenvolvimento (co-)financiados pelas instituições de financiamento, bem como a prevenção e mitigação de vários efeitos potencialmente adversos (os chamados "marcos de sustentabilidade") que podem decorrer destes projetos e programas.[228]

A disciplina jurídica da autoridade para a elaboração e aplicação de políticas e a classificação interna sobre os diferentes tipos de atos administrativos pode chegar a um nível relativamente alto de detalhamento. O BID, por exemplo, descreve em seu Manual de Operações os tipos de políticas operacionais que compõem sua ordem jurídica interna (Gerais, Financeiras, Setoriais, Multissetoriais e *Policy Paper*). O documento estipula o conteúdo mínimo que uma política levada à apreciação dos órgãos da governança deve ter: (i) Análise da experiência da instituição na área e entendimento sobre o objetivo e razões para a proposta e nova política, (ii) O conteúdo da política em si, que deve conter o propósito e os princípios, os

[227] DANN, P., op. cit., 2013, cap. 6.
[228] *Id. Ibid.*

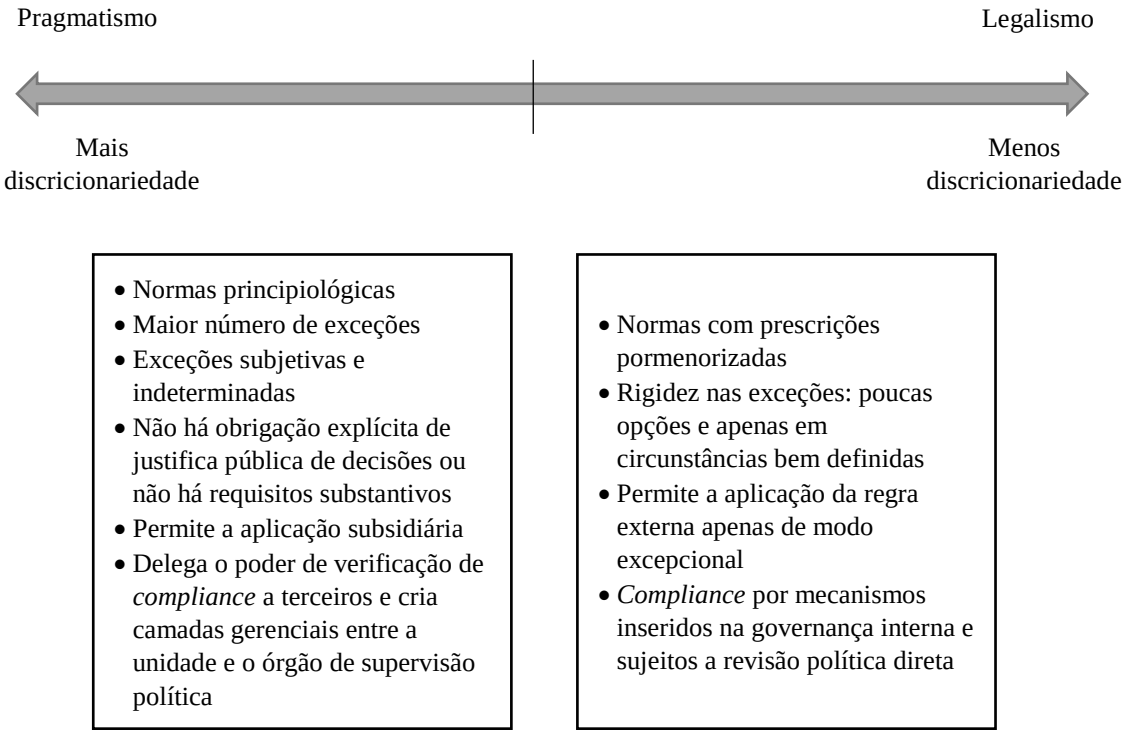
objetivos, á área-alvo e as prioridades (no caso de políticas setoriais), os critérios e diretrizes para facilitar a sua aplicação. O Manual esclarece, ainda, as responsabilidades pela formulação, revisão e aprovação das políticas, bem como as etapas de processamento de uma política desde a concepção até a aprovação e eventual revisão.[229]

A literatura sobre BMDs filiada ao DAG tem explorado os processos de gênese normativa das políticas operacionais e confrontado tais processos com os valores que seriam afetos à concepção do projeto DAG sobre normas administrativas legítimas para responder aos desafios e necessidades dos países na governança global. O conceito de "desenvolvimento baseado em regras" (*rules-based development*), articulado por Bradlow & Fourie, expressa uma tendência entre BMDs em estabelecer políticas operacionais e mecanismos de execução seguindo processos cada vez mais formalizados e participativos. Os BMDs que seguem o paradigma de desenvolvimento baseado em regras exibem um "exercício menos arbitrário do poder público", tornando-se entidades "criadoras do direito" e "governadas pelo direito".[230]

Utilizando-se da noção de *rules-based development* de Bradlow & Fourie, e entendendo-se que o seu oposto é um desenvolvimento discricionário ou "pragmático", é apresentado abaixo um modelo de análise da intensidade de *pragmatismo* ou *legalismo* embutidos em uma norma operacional de um BMD. O modelo foi construído a partir da análise empírica e comparativa das normas do Banco Mundial, NDB e AIIB e do referido marco teórico. As normas analisadas versam sobre diferentes aspectos da disciplina jurídica do financiamento para o desenvolvimento e de outras funções exercidas pelos BMDs. Registre-se que serviram de suporte para a construção do modelo analítico as políticas que, por sua própria natureza, regulam as condições para o desenrolar de atividades de financiamento de modo mais ou menos aderente ao *rules-based development*, como é o caso das políticas de transparência. Embora o modelo abaixo tenha sido construído com base no direito administrativo de instituições multilaterais, ele pode ser também aplicável, com as devidas adaptações, a realidades domésticas. Schapiro apresenta um modelo bastante convergente para discutir as vantagens e desvantagens da delegação política discricionária sobre a governança de bancos nacionais de desenvolvimento.[231]

[229] Ver: BID. General Operational Policies. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/about-us/general-operational-policies%2C6236.html.>. Acesso em: 19 novembro 2018.
[230] BRADLOW & FOURIE, op. cit., 2011, p. 59.
[231] SCHAPIRO, op. cit., 2016, p. 110.

Figura 2 – Pragmatismo vs. Legalismo no desenho regulatório em BMDs



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a régua de intensidade de discricionariedade/legalidade, normas administrativas de BMDs que são concebidas sem antes passar por processos de consultas públicas, ou cujo envolvimento com partes interessadas se dá por meio de canais de baixa institucionalidade, são regras tendentes a um grau maior de discricionariedade. Na linguagem deste trabalho, são normas "pragmáticas". De modo mais completo, onde predomina o pragmatismo institucional, o desenho da norma jurídica:

> 1. Privilegia princípios sobre as regras ou, no seu extremo oposto, prevê regras casuísticas. Ou, ainda, estabelece requisitos incompletos. Exemplo: obrigação de divulgação de documentos sem a especificação do prazo mínimo na política de transparência do NDB. Em quaisquer dos casos, o objetivo é uma maior discricionariedade administrativa, apenas sob diferentes modalidades de desenho regulatório. No primeiro, como em qualquer norma principiológica, expande-se o campo de interpretação e subjetividade do aplicador da norma. No segundo redistribui-se o ônus argumentativo nas situações de conflito de interesses: cabe a quem invoca a

regra que lhe é mais favorável provar que ela deve ser aplicada expansivamente, isto é, para além das situações enumeradas no texto da norma. Um exemplo da segunda situação é a lista positiva (explícita) de documentos sujeitos a divulgação obrigatória na política de transparência do NDB.

2. Elenca um maior número de situações em que é permitido invocar exceções, ou permite o uso de exceções e derrogações com base em critérios amplos, subjetivos e dependentes da interpretação e julgamento da autoridade decisória. Exemplo: dispensa de exigências de diligência socioambiental para países com "menores capacidades" na política socioambiental do Banco Mundial.

3. Impõe um menor ônus para a justificativa pública sobre as decisões (*reasoned decision-making*), ou é inteiramente silente quanto a esse requerimento. Exemplos: ausência de um dispositivo nas políticas do AIIB e do NDB que os obrigue a justificar publicamente decisões sobre aceitação ou rejeição das contribuições fornecidas pelas partes externas nos processos de consulta pública; obrigação genérica, desacompanhada de diretrizes mais detalhadas, nas políticas de transparência de ambos os BMDs sobre a necessidade de fundamentar as decisões denegatórias de acesso à informação.

4. Permite sua aplicação subsidiária em relação ao parâmetro normativo horizontal (do cofinanciador) ou vertical (do mutuário). Exemplos: autorização para uso dos sistemas nacionais dos tomadores para a diligência fiduciária, socioambiental e de contratação de bens e serviços para a execução dos projetos, sem a correspondente obrigação de publicidade da avaliação das análises sobre a equivalência dos sistemas nacionais em face dos padrões das políticas operacionais; autorização para que o AIIB delegue aos cofinanciadores a responsabilidade pela diligência dos projetos, monitoramento e avaliação, com a mesma lacuna sobre obrigação de justificativa pública e fundamentada da avaliação de equivalência substantiva da norma interna com a norma da instituição delegada;

5. Delega (ou desloca) a competência para avaliar o cumprimento da norma a uma outra autoridade regulatória. Exemplo: regulamento do mecanismo independente de investigação, mediação e avaliação de conformidade do AIIB prevê que a competência absoluta para receber e processar queixas e pedidos de solução de disputas nos projetos cofinanciados é do mecanismo de denúncias da entidade cofinanciadora do projeto.

A possibilidade de calibragem do grau de discricionariedade da norma administrativa dos BMDs pode ser ainda mais bem compreendida pela referência a um tipo de norma específico, que são as que tratam da diligência prévia, análise socioambiental e monitoramento socioambiental dos projetos e programas. Conforme o Quadro 1, abaixo, a alocação de papeis e responsabilidades entre financiador e tomador varia a depender do tipo de modalidade de assistência. Como há uma coincidência entre a evolução temporal e regulatória dos instrumentos e o relaxamento da rigidez quanto à observância de padrões de diligência previamente detalhados, fica evidente que a norma foi adquirindo progressivamente os atributos de um verdadeiro pragmatismo institucional: requerimentos mais baseados em princípios que em regras, delegação vertical, flexibilidades desacompanhadas de obrigações de transparência e fundamentação de decisões e fluidez nos requisitos de derrogação.[232] Na Tabela, o modelo "tradicional" de salvaguardas socioambientais, o primeiro instituído pelos BMDs, corresponde às políticas operacionais detalhadas e legalistas. Em outro extremo, na mais recente abordagem de sistemas de país, as normas são discricionárias e delegam amplos poderes e responsabilidades aos tomadores. Na abordagem de sistemas de país, substitui-se a aplicação da norma interna do financiador pelas leis, regulamentações, sistemas e agências administrativas do tomador. A decisão sobre o uso do sistema nacional depende de análise do emprestador sobre a equivalência e compatibilidade entre os dois sistemas (interno e externo), que possui alta carga de discricionariedade. Como se verá, o AIIB e o NDB, sobretudo o primeiro, inovam ao "positivar" – e fazer uso mais intenso – de um outro tipo de delegação: a delegação a sistemas paralelos, definidos como os sistemas das agências de cofinanciamento.

[232] O "sistema tradicional" apresentado na tabela corresponde ao modelo de salvaguardas "original", quando os Banco Mundial (e, na sequência, todos os outros principais BMDs globais e regionais) introduziu requerimentos operacionais e legais em matéria socioambiental à análise dos projetos. As demais modalidades são contemporâneas entre si: os DPLs (resultantes da combinação e readequação de vários instrumentos então existentes de empréstimo programático) foram criados em 2004, o mesmo ano em que o Banco Mundial iniciou testes de uso de sistema de país para a contratação de consultorias e bens e serviço nos projetos. Um ano depois, o Banco Mundial implementou os primeiros projetos-piloto de sistemas de país no campo socioambiental. Os empréstimos baseados em resultados (*Program for Results*) foram surgiram em 2012. O sistema de país, em tese, oferece o maior grau de flexibilidade, porém sua implementação efetiva, como se verá no decorrer deste trabalho, é condicionada a etapas complexas de avaliação de equivalência, além de ser um instrumento em que a negociação política entre doador e receptor é fundamental, pela "troca" entre sistemas jurídicos. Por essa razão, o impulso para uma maior aplicação dos sistemas de país veio, na prática, com a criação do AIIB e do NDB em 2015.

Quadro 1 – Responsabilidades do financiador e tomador pela aplicação das salvaguardas socioambientais (Banco Mundial)

	Fase de implementação das salvaguardas				
Responsa-bilidade (financiador e/ou tomador)	**Avaliação de impactos**	**Planos de Ação**	**Implementa-ção / Gestão**	**Monitoramento**	**Mecanismos para reparação**
Sistema "tradicional"	Banco realiza a categorização (A, B ou C), e tomador faz avaliação de impactos seguindo as diretrizes contidas nas salvaguardas	Tomador elabora planos, mas o Banco faz revisão para averiguar aderência às salvaguardas	Responsabilidade primária é do tomador. Banco presta assessoramento e consultoria	Ambos, mas principalmente tomador. Banco usa diversas formas, como revisão de relatórios e visitas	Ambos, mas principalmente do tomador. Banco possui mecanismo de reclamações
Apoio a Políticas de Desenvolvimento (DPL)	Primordialmente do tomador. Banco apenas avalia se apoio a políticas poderá resultar em significativos impactos socioambientais, por meio de *due dilligence*	Tomador. Banco exige que o documento do programa contenha medidas para enfrentar as lacunas e problemas identificados	Tomador	Ambos, mas principalmente do tomador. Monitoramento é feito com base em indicadores previamente fixados	Ambos, mas principalmente do tomador. Banco auxilia tomador na resolução de conflitos.
Programa de Resultados	Tomador faz avaliações dos "subprojetos". Banco avalia sistema doméstico de salvaguardas (leis, institutos etc.)	Ambos. São fixados indicadores e "covenants" (cláusulas contratuais)	Tomador	Ambos, mas principalmente tomador. Banco faz avaliações periódicas do programa como um todo	Igual ao sistema "tradicional"
Uso de sistemas domésticos (SD)	Tomador faz avaliações, se Banco determina antes que o SD é equivalente ao seu próprio sistema de salvaguardas	Se SD for "inferior", Banco elabora planos. Salvaguardas podem ser aplicadas seletivamente para alguns direitos (ex: reassentamento involuntário)	Responsabilidade do tomador	Idêntico ao sistema "tradicional". Banco avalia se tomador está implementando leis em conformidade com "princípios" pré-estabelecidos	Banco e tomador, principalmente o tomador.

Fonte: Borges (2015), adaptado de WRI (2014).

Uma abordagem de economia política sobre o direito auxilia a compreender as transformações normativas que levaram BMDs a desenhar diferentes instrumentos com variados níveis de discricionariedade.

Na virada do milênio, sucessivos estudos, alguns deles encomendados pelo próprio Banco Mundial, auxiliaram na construção de um consenso na comunidade internacional do desenvolvimento de que que a "ajuda ao desenvolvimento não estava sendo efetiva.[233] Com base nesse diagnóstico, uma nova arquitetura jurídico-institucional foi montada de modo a reformular a forma de realizar a cooperação para o desenvolvimento. Uma série de acordos paradigmáticos, que ganharam o status de "consensos", elencou as medidas necessárias para facilitar o diálogo político, diminuir os custos de transação e promover uma harmonização das práticas de cooperação para o desenvolvimento.[234]

Tais instrumentos delinearam princípios fundamentais para um desenvolvimento mais efetivo: apropriação (*ownership*); alinhamento com políticas e uso de sistemas nacionais; coordenação de doadores; responsabilização mútua; e transparência. A Declaração de Paris (2005), por exemplo, estabelece compromissos para a padronização das práticas de ajuda ao desenvolvimento, a apropriação local do processo de desenvolvimento (*ownership*) e maior uso de sistemas de país. A Agenda de Ação de Accra, que visava aprofundar a implementação do consenso de Paris, articulou três eixos temáticos sob os quais as ações deveriam ser desenvolvidas: i) *ownership*, ii) parcerias inclusivas e iii) entrega de resultados. No bojo de todas as medidas estava o compromisso de desenvolvimento das capacidades, isto é, da habilidade dos países em gerir o seu próprio futuro, garantido o direito de escolha de prioridades de acordo com seus próprios interesses e estratégias de desenvolvimento.[235]

---

[233] BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David, *Aid, Policies, and Growth*. World Bank Policy Research Working Paper No. 569252, 1997; EASTERLY, William. *The White Man's Burden*: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good. New York: Penguin Books, 2007.

[234] Os principais instrumentos desse arcabouço são: o relatório da I Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento de Monterrey (2002), a Declaração de Paris sobre a Efetividade do Desenvolvimento (2005), a Agenda de Ação de Accra (2008) e a Parceria de Busan para a Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva (2011). Mais recentemente, os princípios e objetivos delineados nos documentos das fases anteriores foram reafirmados, juntamente com a adição de novos componentes, pela Agenda de Ação de Addis Abeba (2015), resultante da III Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, na cidade de Addis Abeba, Etiópia, em 2015. Esta última estabeleceu os mecanismos para o financiamento da ambiciosa Agenda 2030, que lançou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), um conjunto de 17 (dezessete) objetivos com 169 metas para uma melhoria do bem-estar da presente e das futuras gerações, em áreas como educação, saúde, segurança pública, igualdade de gênero, trabalho decente, alimentação, acesso à justiça, infraestrutura, preservação dos ecossistemas marinhos e fluviais e mudanças climáticas. WILLIAMS-ELEGBE, S.W. Public Procurement and Multilateral Development Banks: Law, Practice and Problems. ed.1. Oregon: Bloomsbury, 2017.

[235] OCDE. The Accra Agenda for Action (AAA), 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827311.pdf> Acesso em: 03 mai. 2018.

A partir desses acordos, BMDs e outras agências de desenvolvimento iniciaram um amplo processo de revisão de suas modalidades de assistência, seja pela remodelação de instrumentos considerados muito intrusivos (ex.: empréstimos para ajustes estruturais) ou pela criação de novos instrumentos mais flexíveis quanto aos seus requerimentos fiduciários (ex.: instrumentos programáticos baseados em resultados).

O estímulo para a reimaginação dos instrumentos também veio da postura mais assertiva dos países em desenvolvimento. Mesmo as salvaguardas socioambientais, que numa abordagem sobre o desenvolvimento de maior afinidade aos direitos humanos seriam plenamente justificáveis (pois visam garantir que os projetos não colidam com preceitos de proteção de direitos fundamentais e ambientais), acabam recaindo como mais um instrumento de coerção para a implementação de padrões regulatórios. Os países alegam que as condicionantes atreladas aos empréstimos – sejam elas econômicas, políticas ou ambientais – tolhem sua "autonomia democrática".[236]

Uma vez posta em marcha a implementação dos acordos da primeira década dos anos 2000 voltados a reequilibrar a relação entre doadores e provedores, os resultados não foram satisfatórios. Williams-Elegbe, ao avaliar o uso de sistemas domésticos para as compras de bens e serviços para execução dos projetos (*procurement*) pelo Banco Mundial, afirma que:

> "of all the components of the aid effectiveness agenda, the use of country systems has probably been the least successful initiative in terms of actual MDB practice […] there are very few cases in which a borrower's procurement system has been deemed appropriate for use for international bidding in an MDB funded project".[237]

Como receptores dos financiamentos, os países em desenvolvimento certamente possuem a exata compreensão de que as agências tradicionais nunca estiveram efetivamente dispostas – seja por resistência da própria burocracia, por pressões de atores externos ou por influência de países desenvolvidos – a renunciar facilmente à aplicação de suas próprias normas e à abordagem legalista que informou a construção do seu arcabouço de normas administrativas em um primeiro momento.

[236] BORGES, C. A proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: tendências globais, visões emergentes e desafios para o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES. In P*olítica Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro*, Brasília. Instituto de Estudos Socioeconômicos, *2015*, 23-54.
[237] WILLIAMS-ELEGBE, S.W., op. cit., 2017, p. 241.

O resultado, como se verá adiante, foi uma forte distensão, que é fruto de uma reação e senso de oportunidade dos países emergentes. A prática do NDB e do AIIB revelam que o sentido de sistema de país está sendo reinterpretado para injetar-lhe noções mais tradicionais de soberania e autonomia, assim como tem sido instrumentalizado pelo discurso da máxima eficiência, que aparece pelas referências à estrutura "enxuta" de ambos os BMDs.

A preferência por um ou outro modelo – o pragmático ou o legalista – certamente depende da visão teórica e normativa de quem observa as transformações das propriedades do direito administrativo dos BMDs.

Para proponentes do DAG, a abordagem legalista é compatível com a proposta normativa da teoria:

> Extensive external consultations and reason giving on proposed "safeguards" policies and other normative instruments, requirements that the public and affected groups receive adequate information and have opportunities to comment before a project proposed by a state is approved for financing, mechanisms for review of the institutions' compliance with their own policies, and Access to Information policies may all facilitate greater public access to, and contestation of, ideas espoused by IFIs. Reporting and inspection or review can bring feedback about on-the-ground experience into the renovation or creation of global regulatory regimes. Some of these mechanisms shape knowledge dissemination and interaction, and they may tip these processes toward being more inclusive and less "top-down" than in the past.[238]

Para Bradlow & Fourie, que exploram a tensão entre pragmatismo e legalismo:

> processes surrounding the operational policies of the World Bank and the IFC […] — rule-making, rule-application and rule-enforcement — are becoming more 'law-like' (with 'law' being conceptualized within the broader theoretical parameters of global administrative law, functionalist international constitutionalism and legal constructivism) and have been instrumental in changing the World Bank and IFC into 'law-making' and 'law-governed' institutions.[239]

Qual seria uma visão mais favorável a uma abordagem discricionária? Possivelmente aquela que tem criticado o DAG como um todo, de que o projeto estaria promovendo uma transposição de construções sobre direito administrativo da tradição jurídica de países

[238] KINGSBURY et al, op. cit., 2013, p. 33.
[239] BRADLOW & FOURIE, op. cit., 2013, p. 59.

ocidentais e desenvolvidos para o julgamento da efetividade e legitimidade das organizações internacionais e de seus respectivos arcabouços normativos.[240]

De qualquer modo, é preciso ressaltar que, no somatório dos vetores opostos da legalidade e do pragmatismo, há uma tendência empiricamente observável entre os BMDs de reformar seus marcos jurídicos internos no sentido de maior discricionariedade. Os requerimentos de consultas com as partes interessadas e transparência nas informações durante o processo de gênese normativa ou de revisão de políticas – requisitos básicos de uma abordagem mais *rules-based* – são, em muitos BMDs, disciplinados por políticas específicas, como é o caso do Banco Mundial e sua política de acesso à informação e suas diretrizes sobre consultas. No entanto, tais requerimentos permanecem em um estado de baixa força normativa, mesmo para o Banco Mundial, que possui regulamentações sobre participação e consulta. A própria terminologia já indica uma distinção na qualidade jurídica da norma: são "diretrizes", e não uma "política operacional". Embora na prática institucional as consultas estejam progressivamente se firmando como um componente formal de qualquer processo de revisão de políticas operacionais relevantes[241], ainda não há, pela própria norma interna, o reconhecimento de um direito subjetivo das partes externas – e mesmo internas – à participação no processo de confecção e revisão de políticas dos BMDs.[242] Variações do status jurídico de diferentes normas operacionais e do grau de formalização e exigibilidade jurídica têm sido compreendidos como reflexos da ausência de uma codificação específica sobre as políticas operacionais.[243]

1.5 Governança institucional

Atributos-chave da governança, como o poder de voto e as regras de votação, são definidores de como uma Organização Intergovernamental (OIG) opera e promove interesses individuais e comuns de seus membros, com consequências de vasto alcance que vão além dos limites internos da instituição para abranger o impacto que ela pode ter na política global ou

[240] CHIMNI, B.S. Third World Approaches to International Law: A Manifesto, International Community Law Review 8: 3–27, 2006.
[241] David Hunter identifica oito passos no processo de elaboração e revisão de normas dos BMDs. Ver: HUNTER, op. cit, 2010, pp. 213-215.
[242] DANN, op. cit., 2013, p. 263.
[243] KINGSBURY, op. cit., 2013, p. 27.

pelo menos na sua área temática especializada.[244] Também é um elemento de desenho institucional cuja alteração é mais difícil: a maioria dos documentos constitucionais das OIGs exige um quórum alto de votação para emendas, daí sua importância no desenho institucional original de um organismo internacional.[245]

A governança institucional de um BMD compreende regras formais e informais que disciplinam o processo de tomada de decisão em relação a estratégias, políticas, programas, projetos e outras matérias de relevância para a insituição, os países membros e as demais partes interessadas. O enfoque da primeira subseção, a seguir, está na relação entre os 'atores internos' da governança, nos quais se inserem os Estados-membros e os órgãos de governança (Conselho de Governadores, Conselho de Diretores e Presidência), bem como nas regras que disciplinam as interações entre os diferentes Estados-membros e entre estes e os órgãos de governança. As demais partes refletem sobre a governança em sua dimensao "externa", o que compreende os mecanismos de diálogo político, engajamento, consultas e *accountability* face a atores externos não-estatais.

1.5.1 Regras de votação: entre elasticidade e rigidez

As regras de votação dos BMDs servem, entre outros fins, ao de resguardar a autonomia e uma maior influência de certos grupos de membros em relação aos demais, notadamente entre membros regionais e não regionais, ou entre países emprestadores e tomadores. No universo de BMDs globais e regionais, é no NDB que as regras de votação mais claramente conferem direitos e privilégios a um grupo de membros. A maioria das decisões estratégicas e sensíveis necessita da aprovação de 4 dos cinco países-fundadores, os BRICS, além de 2/3 do total de votos dos membros.

Os quóruns para as principais decisões dos órgãos de governança refletem o grau de elasticidade ou rigidez, bem como o controle que se pretende reter nos órgãos políticos, para definição de estratégias e políticas. O NDB, por exemplo, optou por um grau relativamente alto de controle ao inserir dentre as competências privativas do Conselho de Governadores a

[244] BLAKE, Daniel J.; PAYTON; Autumn L. Balancing design objectives: Analysing new data on voting rules in intergovernmental organizations. Rev. Int. Organizations, 2014.
[245] *Id. Ibid.* ("It follows that the voting rule the founders of an IGO select when an organization is first created is likely to be the most important design decision with respect to determining how decisions are taken within an IGO by its member states").

aprovação das estratégias quinquenais.[246] O Anexo II lista as regras de decisão majoritária para sete BMDs globais e regionais.[247] Para compor o quadro, foram mapeadas as regras de votação constantes do acordo constitutivo dos sete BMDs analisados quanto aos seguintes aspectos: 1) Admissão de novos membros, 2) Suspensão de membros, 3) Empréstimo e realização de outras operações com países não-membros, 4) Eleição do/a Presidente, 5) Destituição do/a Presidente, 6) Revisão do montante de capital autorizado, 7) Alteração da composição do Conselho de Diretores, 8) Alteração do Estatuto (regra geral), 9) Alteração do Estatuto (casos especiais),[248] e 10) Encerramento das operações.

A forma de cálculo do poder de voto predominante nos BMDs e nas instituições financeiras internacionais (IFIs) (como o FMI) é a tradicional votação ponderada, em que uma ação vale um voto.[249] Em alguns BMDs, como o NDB, essa fórmula tradicional é o único parâmetro para mensurar o poder de voto. Em outros BMDs, calcula-se o poder de voto pela soma de vários tipos de direitos de voto, que não apenas os conferidos pelo número de cotas do capital subscrito. Incluem-se entre esses outros parâmetros os votos básicos, os votos para membros-fundadores e os votos de ações especiais que conferem ao titular mais de um voto por ação. Importante ressaltar que alguns BMDs podem emitir ações preferenciais, ou seja, sem direito a voto.[250]

Cada BMD que possui votos básicos (BIRD, AIIB, ADB e AfDB) determina o montante de tais votos a partir de duas técnicas principais: um percentual sobre o total de votos (o único que adota essa regra é o AIIB) ou um número fixo de votos (BIRD, EBRD e ADB).[251] Em comum está a distribuição equitativa entre todos os membros, independentemente de seu status de desenvolvimento ou pertencimento a qualquer outro grupo na segmentação realizada pelos BMDs (ex.: regionais e não regionais). Esse arranjo visa democratizar um pouco a governança

[246] NDB – Novo Banco de Desenvolvimento. Acordo Constitutivo, Art. 11(b).
[247] As instituições são: Grupo Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, Associação para o Desenvolvimento Internacional – IDA, em sua sigla em inglês e Corporação Financeira Internacional – IFC, em sua sigla em inglês), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, em sua sigla em inglês), Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB, em sua sigla em inglês), Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD, em sua sigla em inglês), Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, em sua sigla em inglês) e Banco Asiático para Investimento em Infraestrutura (AIIB, em sua sigla em inglês)
[248] Envolvem, em geral, emenda ao estatuto para modificar os dispositivos concernentes aos direitos de retirada, à responsabilidade limitada dos acionistas e a forma de aquisição de cotas do capital. O EBRD exige unanimidade para alteração dos propósitos e das funções da instituição (Art. 56(2)).
[249] KOREMENOS, Barbara. *The Continent of International Law*: Explaining Agreement Design. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
[250] É o caso do BIRD, do AfDB e do BID.
[251] LICHTENSTEIN, op. cit., 2018, p. 151.

das instituições, conferindo aos países mais pobres maior voz e influência proporcionalmente à sua capacidade contributiva.[252]

1.5.2 Accountability mútua: delegação política e mecanismos de accountability

Algumas características de um órgão específico de governança – o Conselho de Diretores – merecem destaque. Diferentemente do CG, o CD possui no máximo duas dezenas (ou pouco mais) de assentos, o que exige dos países-membros uma composição política para a eleição de membros que irão representar um coletivo de países. Nos MDBs globais, um membro do Conselho normalmente representa um grupo constituinte de dez países.[253] Alguns países possuem privilégios, como a nomeação de um representante próprio para o CD. Em alguns BMDs, esse privilégio é conferido não a um país especificamente, mas àquele que se qualifica a tanto por meio de um critério geral, como, por exemplo, deter o maior número de ações (BID) ou estar entre os cinco maiores acionistas (BIRD). Em outros casos, os países que podem nomear um representante seu para o CD são nominalmente identificados, como se dá no NDB (os BRICS nomeiam, cada um, seu próprio representante no CD), e no EBRD, em que alguns membros listados no estatuto detêm esse privilégio.[254]

O AIIB, o NDB, o ADB e o EBRD têm uma característica de desenho institucional em comum na governança de seus respectivos CDs que é interpretada pela literatura como mais 'democrática' e 'justa' para a representação dos acionistas: a possibilidade de voto separado por representação (*voting split*). Por esta característica, um membro do CD pode alocar os votos dos países que representa de maneira separada, permitindo que os países representados por um único conselheiro possam votar de maneira distinta em uma mesma questão. Esse arranjo é importante para salvaguardar a autonomia e os interesses dos países menos representados, especialmente em relação a questões mais controversas.[255]

---

[252] HUMPHREY, Chris. Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank. ODI Working Paper 418, 2015.
[253] ENGEN, Lars; PRIZZON, Annalisa, A Guide to Multilateral Development Banks, Overseas Development Institute (ODI), 2018, p. 18.
[254] Bélgica, Dinamarca, França, República Federal da Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha, Reino Unido, Comunidade Econômica Europeia e Banco Europeu de Investimentos (*European Investment Bank*, ou EIB na sigla em inglês).
[255] DELIKANLI et al, *op.* cit., 2018 p. 106.

Diferentes visões existem em relação aos CDs residentes e não residentes, com os favoráveis destacando os benefícios da modalidade não-residente em ter conselheiros mais focados em decisões estratégicas, e não nas questões do dia-a-dia do gerenciamento dos negócios da organização, e nos ganhos advindos de uma "despolitização" das decisões de investimento.[256] Aqueles que se colocam contrariamente a esse arranjo apontam para o risco de aumento da dificuldade em responsabilizar os conselheiros pelas suas decisões e de enfraquecimento de uma "cadeia crucial de accountability" entre a sociedade civil e as comunidades potencialmente afetadas e seus representantes.[257]

1.5.2 Transparência, participação e accountability

Muito se fala do "deficit democrático" das IFIs, um conceito que é usado por vezes de maneira intercambiável com a perda ou baixa legitimidade. Para este trabalho, legitimidade é entendida como processsos decisórios transparentes e democráticos.[258]

A transparência, a participação e a *accountability* vieram a se firmar como elementos centrais do "consenso" que emergiu na comunidade internacional nas últimas duas décadas sobre a efetividade do desenvolvimento.[259] A Declaração de Paris (2005) diz que os "países parceiros" se comprometem a reforçar a "responsabilidade mútua dos doadores e países parceiros para com os seus cidadãos e parlamentos, no que respeita às suas políticas e estratégias de desenvolvimento, bem como aos resultados obtidos"[260] e a "fomentar abordagens participativas, associando sistematicamente um amplo leque de parceiros de desenvolvimento à formulação das estratégias nacionais de desenvolvimento e à avaliação do seu estado de progresso".[261] A Agenda de Ação de Adis Abeba (AAA), resultante da 3ª Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em 2015, aborda a participação no seu nível

[256] GU, op. cit, 2016.
[257] CFA – Center for Financial Accountability. Statement from Concerned Civil Society on the AIIB's Accountability Framework, 2018. Disponível: <http://www.cenfa.org/statements/statement-from-concerned-civil-society-on-the-aiibs-accountability-framework/>. Retorna-se a esse dilema nos capítulos seguintes.
[258] CHIMNI, B. S. International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making, *European Journal of International Law*, Vol. 15 (1), p. 1-37.
[259] CAROTHERS, Thomas; BRECHENMACHER, Saskia. Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion: A New Development Consensus?, Carnegie Endowment for International Peace, 2014. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/files/new_development_consensus.pdf>; Ver, ainda, o parágrafo 48 da Declaração de Paris (2005).
[260] Declaração de Paris, Art. 3, *iii*.
[261] Declaração de Paris, Art. 34.

mais local, encorajando os países a garantir a participação das comunidades locais em decisões que as afetem, como em projetos de água e saneamento.[262]

Há que se diferenciar, contudo, entre duas dimensões da integração da transparência, participação e accountability à prática institucional dos BMDs. A primeira se refere à inserção desses aspectos nas estratégias e nas condições de financiamento. Nessa perspectiva, os BMDs atuam como veículos que promovem a adequação de sistemas normativos domésticos aos três princípios, pelo apoio a reformas de governança. A segunda diz respeito à assimilação desses princípios na atividade regulatória dos BMDs. Trata-se da 'boa governança' dos próprios BMDs, e não de seus mutuários.

Quanto ao apoio a reformas de 'boa governança' nos países, o reconhecimento de que a transparência, a participação da sociedade civil organizada e dos indivíduos e beneficiários de projetos nos processos decisórios e a accountability levam a melhores resultados do desenvolvimento indica, *a priori*, uma aproximação entre as visões do desenvolvimento que focam na redução da pobreza e crescimento econômico e aquelas que são baseadas em uma abordagem de direitos humanos.[263] Mas para além da linguagem conciliatória dos documentos políticos, são as fraturas que marcam a prática institucional e os debates acadêmicos sobre a relação entre desenvolvimento, democracia e direitos humanos.

A vinculação direta de BMDs (e outras IFIs) às normas internacionais cogentes sobre o direito ao acesso à informação permanece uma questão controversa e que se insere dentro da discussão jurídica mais abrangente sobre as obrigações dessas instituições por direitos humanos.[264] O exercício de resgate das fontes jurídicas das políticas de transparência e acesso à informação no direito internacional tem, portanto, sua utilidade prática limitada para este estudo.[265] As normas e as interpretações das cortes e demais órgãos dos sistemas internacional

[262] O parágrafo 34 diz: "We will encourage the participation of local communities in decisions affecting their communities, such as in improving drinking water and sanitation management".
[263] WOLLACK, KENNETH; HUBLI, K. SCOTT. Getting Convergence Right. *Journal of Democracy*, v. 21, n. 4, p. 35-42, 2010.
[264] Ver: FUJITA, Sanae. *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. 352 pp. *Asian Journal of International Law*, v. 6, n. 1, p. 193-194, 2016 (e referências ali inseridas).
[265] No direito internacional, o direito de participação foi consagrado como um direito humano pelo Artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Art. 19: 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.). Nos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, o direito à informação e liberdade de expressão são reconhecidos pelo Artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Ar. 13, par. 1: Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua

e regionais de direitos humanos mantêm, contudo, sua importância como referencial de avaliação do conteúdo de tais políticas.[266]

O movimento de abertura de informações dos BMDs ao público externo se iniciou em meados dos anos 1980, quando ativistas ambientais preocupados com o impacto social e ecológico dos empréstimos do Banco Mundial iniciaram esforços sistemáticos de *advocacy* sobre a própria instituição e sobre países-doadores poderosos, como os EUA e alguns membros europeus. Em resposta às demandas, o Banco Mundial iniciou uma discussão sobre diretrizes de acesso à informação em 1985.[267] A primeira política de divulgação de informações só viria, no entanto, em 1994, na esteira dos protestos e críticas articulados na campanha "*50 Years is Enough*".[268] Pesava a favor dos apoiadores internos e externos da maior transparência as críticas de incoerência entre as recomendações dirigidas aos governos para a abertura de informações,

escolha.) e pelo Artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (Art. 10, par. 1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras). No direito ambiental internacional, o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) incorpora elementos de transparência, participação e accountability como princípios do desenvolvimento sustentável. Em março de 2018, países da América Latina, inspirados no Princípio 10 (não vinculante), firmaram, no âmbito da CEPAL, o primeiro tratado em assuntos ambientais da região: o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, adotado em Escazú (Costa Rica) ("Acordo de Escazú"). O Acordo de Escazú estabelece obrigações em matéria de transparência, participação do público e acesso à justiça em questões ambientais, além de reunir compromissos sobre construção de capacidades e cooperação internacional para a sua implementação. O tratado inova, ainda, ao incluir disposições sobre os defensores dos direitos humanos em assuntos ambientais, relacionando liberdade de expressão e direito à informação com o ativismo e participação em causas socioambientais. (Art. 6: Cada Parte garantirá um ambiente propício para o trabalho das pessoas, associações, organizações e grupos que promovam a proteção do meio ambiente, proporcionando-lhes reconhecimento e proteção.). O instrumento define "direitos de acesso" como "o direito à participação pública nos processos de tomada de decisões em questões ambientais e o direito de acesso à justiça em questões ambientais". Os Estados que ratificarem o acordo deverão adequar seus mecanismos de acesso à informação às suas obrigações de direitos humanos e adotar regimes em que a denegação da informação seja a exceção. O ônus da prova sobre o sigilo recai sobre a autoridade competente. Um ano após a aprovação, o tratado havia sido ratificado por um país e assinado por outros dezesseis, entre os quais o Brasil. Para entrar em vigor, são necessárias pelo menos onze ratificações. Cf.: CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf>.

[266] O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ex-Comissão de Direitos Humanos) criou, em 1993, o mandato da Relatoria sobre o direito à liberdade de opinião e expressão (Resolução 1993/45, de 5 de março de 1993). A relatoria tem competência para submeter relatórios sobre o tema e realizar visitas aos países para averiguar o status do cumprimento das obrigações internacionais sobre o direito à liberdade de expressão. O mecanismo pode receber denúncias individuais dos cidadãos dos Estados-membros da ONU sobre violações ao direito e transmite comunicações sobre as alegações aos governos, que são posteriormente publicadas pelo Conselho de Direitos Humanos.

[267] WEAVER, Catharine. Open Data for Development: The World Bank, AID Transparency, and the Good Governance of International Financial Institutions. AIIB Yearbook of International Law, 2018, p. 86.

[268] *Id. ibid.*

como um componente do pacote da 'boa governança', e as práticas institucionais aquém das métricas e padrões utilizados para avaliar os tomadores.[269]

O *advocacy* e o trabalho analítico de ONGs foi e continua sendo um motor das transformações nas políticas de transparência dos BMDs. Na década anterior, organizações como a *Global Transparency Initiative* estabeleceram princípios fundamentais para guiar as instituições financeiras internacionais a desenvolverem suas políticas de acesso à informação. A Carta de Transparência para Instituições Financeiras Internacionais advoga por uma abordagem de direitos humanos para a divulgação de informações pelas IFIs, cujos elementos constitutivos são: a presunção verdadeira a favor da divulgação, regras substanciais de divulgação automática, um marco bem definido para o processamento de solicitações de acesso à informação, exceções limitadas e o direito a recorrer a um órgão independente em casos de decisões denegatórias.[270] A ONG *Publish What you Pay* publica anualmente um índice de transparência em que são avaliadas agências bilaterais e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento. O ranking mede a transparência em cinco dimensões: (i) Planejamento organizacional e compromissos, (ii) Finanças e orçamento, (iii) Atributos dos projetos, (iv) Integração com dados sobre desenvolvimento, e (v) Desempenho. Na versão de 2018, o ADB foi a mais bem avaliada entre todas as entidades (bilaterais e multilaterais). Outros BMDs foram classificados pela seguinte ordem: AfDB (4º), IDA (6º), BID (7º), EBRD (24º), IFC (27º).[271]

As demandas históricas de atores internos e externos para tornar os BMDs mais responsivos e responsabilizáveis perante os cidadãos e as comunidades afetadas levaram essas instituições a estabelecer estruturas específicas encarregadas de receber e investigar queixas decorrentes de impactos ambientais e sociais reais ou potenciais de suas operações. Tais estruturas são frequentemente chamadas de mecanismos de *accountability* independentes (IAMs, na sigla em inglês) ou mecanismos de revisão de conformidade (ou compliance).

O Painel de Inspeção, o mecanismo de *accountability* independente do Banco Mundial criado em 1993, foi o primeiro do seu gênero. Até hoje, ele é encarregado de avaliar a conformidade das operações do banco em face de suas próprias políticas internas (mas sem

[269] HUNTER, D. International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions, in (n 60), 213–215. In: BRADLOW, D.; HUNTER, D. (eds.), International Financial Institutions and International Law (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010.

[270] GLOBAL TRANSPARENCY INITIATIVE, Transparency Charter for International Financial Institutions: Claiming our Right to Know. Disponível em: <https://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements_transparency-charter-for-ifi_en>. Acesso em 3 fevereiro 2019.

[271] Disponível em: < http://www.publishwhatyoufund.org/reports/2018-Aid-Transparency-Index.pdf>. Não havia dados para BIRD, AIIB e NDB.

poder de emitir decisões em caráter vinculante). Seu estabelecimento teria sido uma reação defensiva do Banco Mundial à ameaça do Comitê Bancário da Câmara dos Deputados dos EUA de diminuir os aportes do Tesouro à IDA, caso a instituição não envidasse esforços concretos para aumentar sua *accountability* externa.[272] Após a criação do Painel de Inspeção, houve uma replicação pelos BMDs regionais e, mais recentemente, pelo novo BMD global, o AIIB, na criação de IAMs, alguns deles com funções adicionais às desempenhadas pelo do Banco Mundial.

A existência desses mecanismos é usualmente vista como positiva pela literatura especializada e pelos atores que monitoram as operações dos BMDs, pois eles podem abrir um caminho para a responsabilização e reparação. Os mecanismos que combinam funções adicionais para além da revisão de conformidade, como a mediação e a compilação de lições aprendidas, têm um potencial ainda maior de melhorar o desempenho social e ambiental das instituições e de aumentar a confiança dos parceiros de desenvolvimento, funcionários e terceiros nas políticas e práticas das instituições financeiras multilaterais de desenvolvimento.[273]

No entanto, uma análise de todas as queixas apresentadas perante os IAMs dos bancos de desenvolvimento regionais e nacionais que tornam as reclamações públicas concluiu que o desempenho dos IAMs ainda está longe do ideal. De acordo com o estudo, a maioria dos casos apresentados antes do IAM levantou preocupações relacionadas à consulta e divulgação inadequadas, falhas na devida diligência e repercussões negativas ambientais de projetos de infraestrutura. Verificou-se que em muitos casos os autores das reclamações abandonam o processo antes de obter resultados que lhe seriam favoráveis, e que várias queixas consideradas elegíveis nunca chegaram realmente à fase de resolução de problemas ou de revisão da conformidade (*compliance-review*).[274]

[272] BABB, op. cit., 2009, p. 190.
[273] BRADLOW, D., FOURIE, A. The Evolution of Operational Policies and Procedures at International Financial Institutions: Normative Significance and Enforcement Potential, 2011, pp. 28-29. https://ssrn.com/abstract=1858897; CLARK, D. 2015. *The World Bank Inspection Panel*. In: M. Langford. Social Rights Jurisprudence. Cambridge University Press, Cambridge. ISBN 9780511815485.
[274] DANIEL, C.; GENOVESE, C. van Huijstee, M; SINGH, S. (Eds.). Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance. SOMO, Amsterdam, 2016.

I. Desenho institucional e outros aspectos jurídicos dos mecanismos de revisão de conformidade

Os mecanismos independentes de accountability dos BMDs possuem um desenho institucional mais ou menos semelhantes entre si, nos quais os principais critérios são os de independência dos seus membros da administração executiva da instituição, além de funções de mediação e avaliação de conformidade.

São três as principais funções desempenhadas por tais mecanismos, dependendo de seu mandato e objetivos: (i) resolução de problemas, em que o mecanismo desempenha um papel de 'mediação', ouvindo as queixas submetidas por indivíduos ou comunidades com o fim de alcançar soluções satisfatórias para as partes interessadas; (ii) revisão de conformidade, pela qual os IAMs interpretam as disposições das políticas operacionais para verificar se foram ou não violadas pelo corpo técnico em uma ou mais fases do ciclo do projeto; e (iii) consultiva, por meio da qual os IAMs fornecem uma análise de problemas "sistêmicos" e emitem recomendações para a melhoria do desenho normativo e implementação do arcabouço interno de políticas.

O regramento jurídico dos mecanismos independentes de accountability contempla aspectos como: (i) natureza do mandato e as funções passíveis de serem desempenhadas, (ii) escopo, notadamente as operações e instrumentos do perímetro de atuação do mecanismo, (iii) número de membros, o tempo do mandato e os requisitos para investidura no cargo, (iv) critérios substantivos e procedimentais para a elegibilidade das denúncias, o que inclui a qualificação da parte autora e as questões materiais que podem ser suscitadas para a abertura de um processo, (v) o rito a ser observado pelas partes e pelo próprio mecanismo, desde a fase de admissibilidade até a fase de monitoramento da implementação das recomendações do mecanismo aos órgãos de governança, (vi) os poderes do mecanismo e os deveres e responsabilidades mútuos entre este e o corpo técnico e os conselhos dos BMDs.

O Anexo V traz uma visão comparada do desenho institucional dos mecanismos independentes de *accountability* dos BMDs analisados, em áreas selecionadas. Uma análise detalhada dos aspectos substantivos e procedimentais dos IAMs do BIRD e AIIB constam do Capítulo 2.

Além dos critérios de independência, a questão jurídica que mais mobiliza os atores no debate sobre os IAMs é a ausência de poderes robustos desses mecanismos para garantir o

cumprimento das suas recomendações, já que seus relatórios via de regra precisam de aprovação do CD para serem convertidos em planos de ação. Ainda assim, não raro tais planos sofrem de problemas de implementação nos casos concretos.

Essas limitações dos IAMs devem muito ao seu status de entidades "quase jurídicas". De fato, os IAMs podem ser considerados como uma 'tecnologia' jurídica criada para desempenhar, entre outras funções, o preenchimento de certas lacunas na accountability decorrentes da imunidade dos BMDs perante tribunais nacionais, que até agora tem sido interpretado como uma imunidade absoluta, inclusive para danos causados a terceiros no contexto de operações comerciais.[275] De fato, órgãos como os IAMs vão ao encontro dos postulados do DAG. Eles são mecanismos criados por órgãos administrativos globais – neste caso, os BMDs – para garantir a participação e *accountability*, "em resposta às críticas de opinião pública e dos governos e às contestações das instituições nacionais".[276]

[275] Sobre esse tópico, cf.: BRADLOW, D.; HUNTER, D. (eds.). *International Financial Institutions and International Law*. Netherlands, Kluwer, 2010. Há um caso pendente na Suprema Corte dos EUA que trata da imunidade do IFC sobre impactos causados a comunidades adjacentes a projetos. *Cf.*: REDFORD, K. "We are above the Law" – World Bank asks Supreme Court for Absolute Immunity, 2018 Disponível em: <https://earthrights.org/blog/we-are-above-the-law-world-bank-asks-supreme-court-for-absolute-immunity/>
[276] Kingsbury *et al*, op. cit., 2013, p. 21.

CAPÍTULO 2 - ANÁLISE COMPARATIVA DO DESENHO INSTITUCIONAL DOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO: BANCO MUNDIAL, NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO E BANCO ASIÁTICO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

2.1 Contextualização e Aspectos Gerais

A presente seção apresenta aspectos gerais sobre o Banco Mundial, o Novo Banco de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura.

2.1.1 *Old, but Gold*: Banco Mundial (BIRD)

O Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução Desenvolvimento – BIRD) é o primogênito do sistema de BMDs e do conjunto de instituições que compõem o Grupo Banco Mundial (WBG, na sigla em inglês), formado, além dele, pela Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA, na sigla em inglês), a Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA, na sigla em inglês) e o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês).

O BIRD foi criado para apoiar o desenvolvimento de infraestrutura como parte da reconstrução econômica da Europa após a Segunda Guerra Mundial. No entanto, o banco foi contemporâneo do Plano Marshall, programa que transferiu aos países europeus cerca de US$ 13 bilhões (em valores da época) entre 1948-1951.[277] O Plano Marshall, embora não tenha sido o único fator da reconstrução da infraestrutura europeia, atendia eficientemente a interesses

[277] Sobre o Plano Marshall, ver, por exemplo: MILWARD, Alan S. *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*. Londres: Methuen, 1984; HOGAN, Michael J. *The Marshall Plan:* America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952. Cambridge: Cambridge University Press, 1989; MILWARD, Alan S. Was the Marshall Plan Necessary? *Diplomatic History*, v. 13, n. 2, p. 231-253, 1989.

políticos e econômicos internacionais dos Estados Unidos no imediato pós-Guerra.[278] Os primeiros anos de atuação do Banco Mundial acabaram, assim, sendo ofuscados pelos canais bilaterais de financiamento oficial entre os dois lados do Atlântico.

Apesar disso, do ponto de vista do mandato formalmente estabelecido em seu acordo constitutivo, o BIRD esteve desde sempre encarregado de financiar o desenvolvimento de instalações e recursos produtivos em países menos desenvolvidos, e não apenas com a reconstrução da infraestrutura europeia devastada pela Segunda Guerra Mundial.[279]

De acordo com o estatuto, a sede do BIRD deve estar no país do maior acionista,[280] que desde sua criação tem sido os Estados Unidos da América (EUA). Apesar de ser uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial opera de forma bastante autônoma e independente. O banco considera que o cumprimento de sua missão institucional, como delineada na sua constituição, lhe isenta de aderir a certos valores e princípios da ONU, a exemplo da obrigatória abordagem de desenvolvimento com enfoque em direitos humanos aplicável às demais agências da principal organização intergovernamental do pós-Guerra.[281]

O Banco Mundial é, a um só tempo, objeto das mais duras críticas e do fascínio por parte de analistas da cooperação multilateral para o desenvolvimento. Com mais de setenta anos de história, sua evolução é o produto do equilíbrio entre duas forças aparentemente antagônicas: de um lado, a firme defesa e consolidação de suas crenças, valores e abordagens; de outro, a contínua reinvenção enquanto organismo internacional. A persistente liderança no seu campo de atuação, apesar de todos os problemas que lhe acometem, deve-se a uma combinação única de capacidades técnicas e financeiras na estruturação de projetos e no assessoramento sobre políticas de desenvolvimento. Além disso, o banco maneja com maestria, na sua retórica e em sua estrutura, os atributos da complexidade e da simplicidade. Por detrás de enunciados institucionais e jargões aparentemente objetivos e diretos, como a missão de "erradicar a

[278] DE LONG, J. Bradford; EICHENGREEN, Barry. The Marshall Plan: History's most successful structural adjustment program. *National Bureau of Economic Research*, 1991. Disponível em: <http://www.j-bradford-delong.net/pdf_files/Marshall_Large.pdf>. Acesso em 18 de janeiro de 2019>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[279] De acordo com o *Article 1* do *Articles of Agreement*. Ver: THE WORLD BANK. *Articles of Agreement.* Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement>. Acesso em 18 fevereiro de 2019.
[280] De acordo com o *Article 1, Section 9(a)* do *Articles of Agreement*. Ver: THE WORLD BANK. *Articles of Agreement.* Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement>. Acesso em 18 fevereiro de 2019.
[281] Ver, por exemplo, SHIHATA, Ibrahim. The World Bank and human rights: an analysis of the legal issues and the record of achievements. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 17, n. 1, p. 39-66, 1988; SARFATY, Galit A. *Values in Translation:* human rights and the culture of the World Bank. Palo Alto: Stanford University Press, 2012.

pobreza extrema e promover a prosperidade compartilhada" ou o compromisso em aumentar a disponibilidade de capitais para o financiamento do desenvolvimento de "bilhões para trilhões", está uma organização extremamente complexa e multifacetada, com uma cultura corporativa que cimentou, para além de seus próprios domínios institucionais, uma visão tecnocrática sobre o desenvolvimento.[282]

Essa cultura tecnocrática - ou gerencialista[283] - se manifesta nas mais diversas frentes de sua atuação. Ela está presente na busca incessante pelos instrumentos mais 'apropriados' para realizar a sua visão de desenvolvimento junto aos clientes; nas periódicas revisões de objetivos e estratégias, muitas vezes combinadas com profundas reorganizações das estruturas e reformas dos processos internos; no estabelecimento de uma gama de mecanismos de avaliação, controle e de aprendizado institucional; e, de modo geral, abrangendo também os aspectos anteriores, na visão 'racionalizadora' da assistência e cooperação para o desenvolvimento, que seria melhor realizada por uma série ordenada e planejada de ações pautadas pelas "evidências e soluções não ideológicas para os desafios do desenvolvimento".[284]

A obsessão com revisões estratégicas e avaliações sobre a efetividade de processos e instrumentos (sem que isso necessariamente signifique melhores resultados)[285], aliada às pressões políticas de *stakeholders* poderosos, como governos de países-doadores, são dois dos mais importantes vetores que explicam as sucessivas transformações na identidade institucional e no posicionamento estratégico do banco ao longo do tempo: de um 'banco de projetos' de infraestrutura, para um 'banco de conhecimento' e, na fase mais recente, a partir de 2013, a busca por ser um 'banco de soluções'.[286] Conforme assinala Phillips:

> The Bank's assistance focus has evolved in several stages, starting from the IBRD's initial role essentially as an investment banker financing infrastructure and then, with the IDA, moving into macroeconomic reform and increasingly into projects to develop skills, capacity, and institutional development, and in the process focus on

[282] Sobre o poder pelo conhecimento na regulação internacional, cf.: KENNEDY, David. Challenging Expert Rule: The Politics of Global Governance. *Sydney Law Review*, v. 27, n. 1, p. 5-28, 2005; COHEN, Joshua; SABEL, Charles. Global Democracy? *International Law and Politics*, Vol. 37 (4), pp. 763-797, 2005. RODRIK, Dani. *The globalization paradox*: democracy and the future of the world economy. Nova York: WW Norton & Company, 2011.

[283] MURPHY, Jonathan. *The World Bank and global managerialism.* Abingdon: Routledge, 2007.

[284] BAZBAUERS, Adrian Robert. *Jim Yong Kim starts his second term as World Bank president despite a rocky first five years*. Disponível em: <http://theconversation.com/jim-yong-kim-starts-his-second-term-as-world-bank-president-despite-a-rocky-first-five-years-71013>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

[285] Segundo Brunsson and Olsen, isso "helps to explain why so many reforms are attempted, even though they have little effect on structures and processes, let alone results". BRUNSSON, Nils; OLSEN, Johan P. *The Reforming Organization*. Nova York: Routledge, 1993. p. 10.

[286] Id. ibid.

> advisory services and `knowledge products' that are not necessarily combined with financing.[287]

Nos anos 1950, o foco do banco foi a reconstrução dos países europeus devastados pela Guerra. Em 1960, a Europa ocidental já retomava o caminho da prosperidade econômica e o banco rapidamente redirecionou seu apoio ao mundo em desenvolvimento, que contava com dezenas de ex-colônias recém tornadas independentes de suas metrópoles. O apoio se concentrou, nessa fase, em infraestrutura física, indústria e assistência técnica para políticas estatais de favorecimento da acumulação de capital privado. Nos anos 1970, o Banco passou por profundas reformas para readequar sua existência a um mundo em que algumas das premissas de Bretton Woods já não se faziam mais presentes, como os regimes cambiais fixos e atrelados ao padrão ouro-dólar. A ascensão e consolidação do objetivo de erradicação da pobreza vieram como uma resposta à crise de legitimidade enfrentada pelo banco – e por todo o sistema de cooperação para o desenvolvimento – e como uma etratégia de reposicionamento da sua proposta de valor. O banco investiu no incremento de sua capacidade analítica, acúmulo de *know-how* e capital técnico sobre desenvolvimento. Na década de 1980, marcada pela crise da dívida soberana dos países do "Terceiro Mundo", o banco atuou de maneira complementar ao Fundo Monetário Internacional (FMI), provendo financiamento orçamentário para firmar, no longo prazo, as reformas de políticas macroeconômicas voltadas para equilibrar a balança de pagamentos dos países em desenvolvimento. Nessa década e na seguinte, anos 1990, o Banco Mundial passaria a promover com afinco ajustes estruturais no mundo em desenvolvimento, sob premissas liberalizantes, muitas delas inspiradas pelo Consenso de Washington. Com a Crise Financeira Global de 2007-2008 (CFG), o Banco Mundial exerceu um papel anticíclico frente ao investimento privado. O banco viu seus desembolsos aumentarem a níveis impensáveis considerando o consenso então prevalente sobre o papel de instituições públicas de financiamento do desenvolvimento, de que estas deveriam estar subordinadas ao mercado e focadas em apoio concessional ou subvenções a países menos desenvolvidos. No pós-CFG, o Banco Mundial buscou (re)direcionar sua atuação para uma agenda de mobilização do capital privado no investimento em infraestrutura e provisão de bens públicos globais, como a criação de instrumentos de financiamento verde e o combate a pandemias.

[287] PHILLIPS, David A. *Reforming the World Bank:* twenty years of trial-and error. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Uma outra forma de contar a história do Banco Mundial é por meio da sua liderança, ou seja, pela agenda política e as reformas estruturantes empreendidas pelos seus sucessivos presidentes. Robert McNamara (1968-1981) foi o responsável por uma notável guinada do pensamento do Banco Mundial, de um que pressupunha uma relação intrínseca entre infraestrutura física e crescimento econômico (*tricke-down*) para a concepção de que é preciso atacar as raízes da pobreza e direcionar o apoio ao atendimento das necessidades humanas básicas. Em seu mandato, o volume de desembolsos saltou de 1 bilhão para 12 bilhões de dólares anuais. Durante sua presidência, o Banco Mundial iniciou a série do Relatório de Desenvolvimento Mundial (*World Development Report* ou *WDR*), a publicação anual mais influente da instituição. Saltando à frente no tempo, James Wolfensohn (1995-2005) foi, como visto no Capítulo 1, o arquiteto intelectual do paradigma do "banco do conhecimento", pelo qual o Banco Mundial viria a se posicionar como um provedor de serviços de informação, uma consultoria sobre políticas de desenvolvimento e uma plataforma global de acúmulo, circulação e aplicação prática do conhecimento sobre desenvolvimento.[288] O curto mandato de Paul Wolfowitz (2005-2007), conservador ligado ao Partido Republicano nos EUA, foi marcado pelo duro discurso contra a corrupção, inclusive com ações concretas (e controversas), como o cancelamento unilateral de projetos considerados pelo ex-presidente como propensos ou contaminados pela corrupção.[289]

Jim Kim (2012-2019), nomeado pelo ex-presidente dos EUA Barack Obama, seguiu os passos de seus antecessores e manteve o banco na liderança dos debates mais proeminentes do campo do desenvolvimento internacional. Entre eles, a discussão sobre o papel das agências de financiamento do desenvolvimento no século XXI e os respectivos instrumentos de financiamento que devem ser criados ou atualizados para fazer frente ao desafio de implementar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), ou Agenda 2030, a versão atualizada dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Em seu mandato, foram desenvolvidas novas abordagens e novos produtos para induzir os investidores privados e institucionais a apoiar projetos que tenham impacto no desenvolvimento - primordialmente grandes infraestruturas - e a investir em países frágeis e afetados por conflitos.[290] O banco teve atuação

[288] Cf., *e.g.*, BAZBAUERS, Adrian Robert. *The World Bank and transferring development:* policy movement through technical assistance. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.
[289] WEAVER, Catherine. Hypocrisy trap: the World Bank and the poverty of reform. Princeton: Princeton University Press, 2008. p. 1-18.
[290] THE WORLD BANK. *From Billions to Trillions*: transforming development finance. Post-2015 financing for development: multilateral development finance. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf >. Acesso em 13 de maio de 2019.

destacada, ainda, em alguns tipos de bens públicos globais. No seu mandato foi selada a decisão de término do apoio a combustíveis fósseis (extração de petróleo e gás) e foram emitidos títulos de dívida para o financiamento a tratamentos de saúde[291] e aumento da resiliência dos países a desastres naturais (*catastrophe bonds)*.[292] O banco também atuou em situações humanitárias, a exemplo de seu papel no enfrentamento à eclosão de surtos de ebola no continente africano, porém com resultados ambíguos.[293]

Em abril de 2019, após a súbita renúncia de Jim Kim em janeiro do mesmo ano, o Conselho de Governadores nomeou David Malpass, então subsecretário de assuntos internacionais do Tesouro dos EUA, para assumir a presidência do Banco Mundial. A nomeação de Malpass para o cargo foi cercada de críticas ao processo de escolha da liderança da instituição, que já havia permeado a recondução de Jim Kim ao cargo anos antes. No entanto, os países em desenvolvimento não articularam uma campanha alternativa. Apenas o Líbano indicou uma candidatura, retirada dias depois.[294] Malpass tem um histórico de posicionamentos públicos críticos a instituições multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), por entender que não são responsivas aos interesses dos EUA como são os canais bilaterais de ajuda externa e propensas a desperdício de recursos e corrupção.[295] Críticos apontavam a preocupação de que o novo presidente viesse a retirar o Banco Mundial de seu atual protagonismo na agenda global do combate às mudanças climáticas, considerando a decisão do governo de Donald Trump de denunciar o Acordo de Paris. No entanto, sua atuação foi vista como fundamental na negociação do pacote que injetou US$ 13 bi no Grupo Banco Mundial em 2018 e assegurou entre os países-membros compromissos como a redução do volume de empréstimos para a China abaixo de

[291] THE WORLD BANK. *World Bank Issues Sustainable Development Bond to Raise Awareness of Health and Nutrition of Women, Children, and Adolescents*. Disponível: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/06/12/world-bank-issues-sustainable-development-bond-to-raise-awareness-of-health-and-nutrition-of-women-children-and-adolescents>. Acesso em 13 de maio de 2019.
[292] THE WORLD BANK. *Building Resilience into Development: Pioneering Earthquake Bonds Reinforce World Bank Leadership in Providing Financial Protection Against Natural Disasters*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/08/building-resilience-into-development-pioneering-earthquake-bonds-reinforce-world-bank-leadership-in-providing-financial-protection-against-natural-disasters>. Acesso em 13 de maio de 2019.
[293] FINANCIAL TIMES. *World Bank's 'pandemic bonds' under scrutiny after failing to pay out on Ebola*. Disponível em: <https://www.ft.com/content/c3a805de-3058-11e9-ba00-0251022932c8>. Acesso em 8 de maio de 2019.
[294] THE ECONOMIST. *Lebano nominates Ziad Hayek for World Bank boss.* Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/02/20/lebanon-nominates-ziad-hayek-for-world-bank-boss>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[295] KACZYNSKI, Andrew. *Trump's pick to lead the World Bank once described himself as 25-year opponent to the institution*. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/02/14/politics/kfile-david-malpass-world-bank/index.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.

US$ 1 bilhão na vigência da estratégia de país em curso.[296] Os primeiros pronunciamentos públicos indicam que a agenda estratégica e política do novo presidente terá por prioridade a atuação do banco em estados frágeis e em situação de conflito e foco na missão de redução da pobreza.[297]

Uma outra dimensão do protagonismo do Banco Mundial, que explica em grande medida o interesse da doutrina jurídica nas atividades da instituição, é o seu papel de líder na construção da arquitetura normativa e institucional de bancos multilaterais de desenvolvimento. Apesar de ter sido o primeiro de um ecossistema de quase trinta BMDs, o Banco Mundial mantém seu status de principal referência e modelo de estrutura institucionalizada de cooperação multilateral para o financiamento do desenvolvimento. Porém, há que se diferenciar sua influência, sua autoridade e sua legitimidade como genitor e irradiador de soluções jurídico-institucionais para a cooperação para o desenvolvimento entre dois aspectos distintos.

Em relação a um primeiro aspecto - o desenho de novos instrumentos de apoio e configuração de marcos normativos para a provisão de assistência ao desenvolvimento - o Banco certamente ocupa um lugar de vanguarda, com arcabouço jurídico-administrativo complexo e sofisticado. Tal arcabouço não apenas delimita juridicamente a estrutura legal, o escopo e a forma de prestação de seus serviços e circulação dos seus produtos, mas também é uma fonte essencial para se compreender a base jurídico-institucional da cooperação para o desenvolvimento multilateral como um todo. Nesse aspecto, portanto, é amplamente reconhecido que o Banco Mundial é a fonte primordial de soluções jurídicas *hard* (empréstimos e financiamentos) e *soft* (assistência técnica e conhecimento) para materializar esse tipo de cooperação, bem como de desenho institucional de mecanismos de controle e *accountability*, que hoje formam um emergente "direito comum" do financiamento para o desenvolvimento multilateral.[298]

Mais contestada, contudo, é a atualidade e a credibilidade dos arranjos institucionais do Banco Mundial no que se refere à governança institucional, isto é, os mecanismos e as regras

[296] EDWARDS, Sophie; IGOE, Michale. From critic to cheerleader — David Malpass' first week at the World Bank. Disponível em: <https://www.devex.com/news/from-critic-to-cheerleader-david-malpass-first-week-at-the-world-bank-94705>. Acesso em 2 de maio de 2019; THE ECONOMIST. *Why Malpass should get the job*. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2019/02/09/why-malpass-should-get-the-job>. Acesso em 2 de maio de 2019.
[297] THE WORLD BANK. World Bank Group President David Malpass Opening Remarks at the 2019 Spring Meetings Opening Press Conference. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2019/04/11/world-bank-group-president-david-malpass-opening-remarks-at-the-2019-spring-meetings-opening-press-conference>. Acesso em 2 de maio de 2019.
[298] DE CHAZOURNES, op. cit., 2013.

que conformam a relação entre seus principais órgãos imbuídos de poder decisório e entre estes e os Estados-membros. Nesse nível, o banco é fortemente criticado por ter regras formais e informais de distribuição de poder de voto, de tomada de decisão sobre estratégias, políticas e projetos e de representação política dos acionistas vistas como desajustadas frente à atual configuração de poderes da ordem global.[299] Pela inflexibilidade de sua própria burocracia e do bloco de países que controla os órgãos de governança da instituição, o banco tem perdido a liderança e legitimidade para "ditar o tom" para o restante das instituições de financiamento multilaterais nesse quesito. De fato, a análise empírica da governança dos BMDs aponta para a existência de experimentalismos institucionais promissores e com potencial de serem mais responsivos ao contexto atual da cooperação para o desenvolvimento no sistema dos BMDs sub-regionais ou nas instituições de terceira geração, isto é, o NDB e o AIIB.[300]

Não menos importante para uma análise jurídica do Banco Mundial é o histórico e a prática da promoção de reformas legais e institucionais nos países em desenvolvimento.[301] Tais reformas abrangem um complexo de temas, setores e políticas que podem ser agrupados sob os rótulos do *rule of law* e 'boa governança'. Dentro do banco, a visão que conecta desenvolvimento a determinantes institucionais remonta a décadas atrás, mas o apogeu da assimilação da 'Nova Economia Institucional' (NEI)[302] no trabalho analítico e na prática da instituição se deu entre o final dos anos 1990 e o começo do novo milênio.

O projeto *Doing Business* é um marco emblemático do papel do banco nessa área de reformas institucionais. A ferramenta foi criada pelo Grupo de Desenvolvimento do Setor Privado da instituição e seus arquitetos intelectuais e metodológicos – pesquisadores e e pesquisadoras do quadro interno de técnicos da instituição – viriam a publicar uma série de estudos acadêmicos que chegou a dar origem a uma subcorrente de pensamento dentro dos

[299] WOODS, Ngaire. *The Globalizers:* the IMF, the World Bank, and their borrowers. Ithaca: Cornell University Press, 2006; THE WORLD BANK. *Repowering the World Bank for the 21st Century.* Report of the High-Level Comission on Modernizaiton of World Bank Group Governance. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/WBGovernanceCOMMISSIONREPORT.pdf>. Acesso em 2 de maio de 2019; BIRDSALL, Nancy. *The World Bank needs to join the 21st century.* Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/01/16/the-world-bank-needs-to-join-the-21st-century/>. Acesso em 2 de maio de 2019.

[300] Ver, por exemplo, discussões sobre esquemas de distribuição de poder de voto, no Capítulo 1 (item 1.5.1).

[301] A promoção de reformas de sistemas judiciais, de mudanças em marcos legais e regulatórios e outras formas de intervenção no marco institucional estimularam até mesmo a reativação do movimento "Direito e Desenvolvimento", que busca compreender o papel das instituições jurídicas no desenvolvimento econômico e social. Ver: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro (Ed.). *The new law and economic development:* a critical appraisal. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

[302] A *new institutional economics* é uma abordagem econômica que busca extender a compreensão da ecomonia para dimensões sociais e normativas, com especial foco no papel das instituições. Ver, especialmente, COASE, Ronald. The new institutional economics. *The American Economic Review*, v. 88, n. 2, p. 72-74, 1998.

estudos sobre as determinantes institucionais do desenvolvimento, a *Law and Finance*. Segundo Fabiani:

> A *Law and Finance* passou a desempenhar papel de destaque no campo prático das reformas jurídicas, já que seus métodos de mensuração da qualidade do direito foram adotados para embasar pesquisas comparativas sobre o ambiente de negócios dos países membros do Banco Mundial. [...] Com isso, as regras valorizadas como indutoras do desenvolvimento financeiro passaram a ser tomadas como referências por reformadores nacionais que pretendiam criar melhores condições para o investimento privado, especialmente por aqueles que demandavam recursos do Banco Mundial para a implementação dessas reformas [...] reforçado pelo fato de que outras áreas do BM passaram a adotar os indicadores do projeto *Doing Business* para avaliar o impacto de reformas financiadas pelo Banco Mundial.[303]

Além de bilhões de dólares repassados para projetos de *rule of law*,[304] uma sequência de edições do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (*World Development Report* – WDR) abordou o assunto. Na edição de 1997 do WDR, "O Estado num mundo em transformação", o Estado, após ser apontado como o maior obstáculo ao aparecimento de mercados pujantes e competitivos, readquire um papel relevante, que seria o de facilitar a construção de arranjos institucionais favoráveis à livre iniciativa.[305] Entre 1998 e 2000, sob o mandato de Joseph Stiglitz como economista-chefe, Nobel de economia e futuro crítico ferrenho dos programas de ajustes estruturais e das condicionalidades, o Banco Mundial lançou dois relatórios: "Conhecimento para o Desenvolvimento (1998-1999) e "Entrando no Século 21" (1999-2000). O primeiro classificou o conhecimento gerado por uma instituição como um "bem público global" e refletiu sobre os mecanismos para reduzir as assimetrias informacionais que assolam os mercados dos países em desenvolvimento, tema abordado em vários estudos de Stiglitz.[306] O segundo recapitulou os aprendizados sobre o desenvolvimento dos cinquenta anos

[303] FABIANI, Emerson Ribeiro. Reformas institucionais do mercado de crédito bancário no Brasil (1999-2006): uma análise jus-sociológica. 2009. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 42.

[304] Cerca de US$ 3 bilhões entre as décadas de 1990 e o início dos 2000. Ver, especialmente: TRUBEK, SANTOS, op. cit., 2006, p. 74.

[305] THE WORLD BANK. *World Development Report 1997*. The State in a changing world. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/518341468315316376/pdf/173000REPLACEMENT0WDR01997.pdf>. Acesso em 5 de maio de 2019. Ver também, LEPENIES, Philipp. New institutional economics and development. In: DESAI, Vandana; POTTER, Robert B. (Ed.). *The companion to development studies*. 3. ed. Nova York: Routledge, 2014. p. 97-103.

[306] THE WORLD BANK. *World Development Report 1998/99*. Knowledge for development. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5981/WDR%201998_99%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 5 de maio de 2019. Ver também, GREENWALD, Bruce C.; STIGLITZ, Joseph E. Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets. *The quarterly journal of economics*, v. 101, n. 2, p. 229-264, 1986.

anteriores e listou como uma lição aprendida o que viria a ser uma das mais disputadas proposições do renascido movimento "Direito e Desenvolvimento" (*law and development*): a de que "as instituições importam".[307] Na edição de 2002 do WDR, intitulado "Desenvolvendo instituições para o mercado", as ideias de economistas como Amartya Sen já se fazem mais presentes.[308] Nele, o banco apresenta sua visão sobre o papel das instituições na construção de mercados "inclusivos e integrados" que "empoderam as pessoas, especialmente os pobres", pela promoção de "oportunidades iguais".[309] A visão atualizada do banco sobre o tema, pós-Crise Financeira Global e refletindo o acúmulo de décadas de aprendizados e críticas sobre as virtudes e as múltiplas falhas das reformas institucionais, aparece na edição do WDR, intitulado "Governança e o direito". Nele, o banco realiza uma espécie de avaliação crítica de sua trajetória no ramo e incorpora nuances sociológicas que estavam ausentes de sua visão original predominantemente econômica sobre desenvolvimento pela via institucional.[310]

Como se vê, a dominância do Banco Mundial no campo do desenvolvimento excede uma proporção meramente linear entre capital financeiro e influência em ideias e políticas de desenvolvimento, para abranger o seu capital intelectual, técnico-científico e moral. Ele exerce considerável influência na construção teórica, doutrinária e prática da cooperação para o desenvolvimento, sendo o ator com o maior grau de autoridade para delimitar o próprio perímetro do campo da política de desenvolvimento global.[311] A instituição tanto introduz novas pautas e ideias na agenda global como tem uma capacidade ímpar de elevar o status de questões sobre desenvolvimento antes tidas por secundários. Entre os temas que passaram a figurar no *mainstream* do debate sobre o desenvolvimento após advocacy do Banco Mundial, estão a desigualdade de gênero, tratada na edição de 2012 do WDR-2012; os programas de transferência condicionada de renda, apoiados pelo banco em países como Brasil e no continente africano; e, mais recentemente, o Banco tem abraçado temas da fronteira da ciência

[307] THE WORLD BANK. *World Development Report 1999/2000*. Entering the 21st century. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5982/WDR%201999_2000%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 3 de maio de 2019.
[308] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.
[309] THE WORLD BANK. *World Development Report 1999/2000*. Builiding institutions for markets. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5984/WDR%202002%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 3 de maio de 2019.
[310] BLOG WORLD BANK. *If the World Development Bank 2017 had one or two more chapters.* Disponível em: <http://blogs.worldbank.org/governance/if-world-development-report-2017-had-one-or-two-more-chapters-law>. Acesso em 3 de maio de 2019.
[311] Ver, por exemplo: SALLES, Fernanda Cimini. O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 347-373, 2015.

econômica, como a economia comportamental, objeto da edição de 2015 do WDR, e dos impactos tecnológicos no trabalho e no desenvolvimento, objeto da edição de 2019 do WDR.

2.1.2 Mudança e Continuidade: Novo Banco de Desenvolvimento (*New Development Bank* – NDB)

O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) foi criado pelos BRICS em 2015 com o propósito de financiar infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países emergentes e em desenvolvimento. A sua sede é em Xangai, na China, mas o banco pretende abrir escritórios regionais em todos os quatro demais países. O primeiro foi inaugurado em Joanesburgo, na África do Sul, em 2017, e o segundo em São Paulo, no Brasil, em 2019. Um sub-escritório regional será aberto em Brasília, a capital do Brasil.

As etapas de concepção e maturação da missão e do desenho institucional inicial do NDB seguiram o cronograma das cúpulas dos BRICS, que ocorre todos os anos em um dos cinco países, de forma rotativa. As discussões técnicas para elaborar subsídios para decisões políticas de alto nível foram realizadas nas reuniões ministeriais dos ministros das finanças e das relações exteriores do BRICS, organizadas no interregno entre as cúpulas. Em 2012 (4ª Cúpula, Nova Delhi), os líderes políticos do BRICS ordenaram que seus ministros de finanças realizassem um estudo sobre a "viabilidade" de um banco multilateral de desenvolvimento.[312] Em 2013 (5ª Cúpula, Durban), os líderes determinaram que a ideia de criar um "Novo Banco de Desenvolvimento" era "viável e factível".[313] Em 2014 (6ª Cúpula, Fortaleza)[314], o Convênio Constitutivo foi assinado e, em 2015 (5ª Cúpula, Ufa)[315], foi realizada a reunião inaugural do Conselho de Governadores, quando o NBD foi declarado oficialmente aberto aos negócios.

Em retrospecto, a concepção do NDB não foi, em um primeiríssimo momento, propriamente arquitetada pelos cinco países do bloco. Joseph Stiglitz e Nicholas Stern (2011)

---

312 BRICS. *Fourth BRICS Summit: Delhi Declaration.* Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html>. Acesso em 3 de março de 2019.

313 BRICS. *Fifth BRICS Summit. BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation*. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html>. Aceso em 3 de março de 2019.

314 BRICS. *VI BRICS Summit. Fortaleza Declaration.* Disponível em: <https://www.brics2017.org/english/documents/summit/201701/t20170125_1408.html>. Acesso em 3 de março de 2019.

315 BRICS. *VII BRICS Summit. Ufa Declaration.* Disponível em: <https://www.brics2017.org/English/Documents/Summit/201701/t20170125_1409.html>. Acesso em 3 de março de 2019.

foram dois dos arquitetos intelectuais da nova instituição. Em artigo que circulou entre os países do G-20 em 2011 e em análises posteriores, Stiglitz e Stern enumeraram uma série de motivos pelos quais um esforço coordenado dos BRICS no campo do financiamento do desenvolvimento era uma "ideia cujo tempo chegou".[316] Eles argumentavam que o excesso de poupança dos países em desenvolvimento e as suas reservas não deveriam ser utilizados para fins especulativos ou para inflar bolhas de ativos em países ricos, mas sim canalizados para investimentos produtivos, das quais o mais urgente seria a infraestrutura. Na visão dos economistas, as instituições multilaterais tradicionais não estariam atendendo às expectativas do mundo emergente e nem adequadamente equipadas para combater as mudanças climáticas e outros desafios da atualidade. Stiglitz e Stern apontavam, ainda, que o déficit de infraestrutura nos países em desenvolvimento e emergentes iria exigir o investimento de mais de um trilhão de dólares anuais apenas para manter um nível mínimo de crescimento inclusivo e alcançar a redução substancial da pobreza. Finalmente, eles identificaram em países emergentes como o Brasil um modelo de combinação de crescimento econômico com sustentabilidade ambiental.

Ao raciocínio teórico-econômico e político de Stiglitz e Stern, foram mesclados elementos do discurso político contestatório dos BRICS que estava em evidência desde a CFG. Este apregoava a reforma da governança das instituições financeiras internacionais e a revisão de alguns dos paradigmas neoliberais que orientavam a atuação das organizações internacionais da governança econômica global, concomitantemente ao compromisso de reforço do multilateralismo e da cooperação internacional para o desenvolvimento.[317] Dessa fusão de aspectos ideacionais, políticos e econômicos surgiu uma proposta concreta de inovação institucional no campo da cooperação para o desenvolvimento multilateral, cujas justificativas foram articuladas tanto pelo lado da oferta como da demanda.

A demanda seria por uma ordem global mais justa e equitativa, uma que corrigisse o "déficit democrático" das instituições internacionais existentes. Na concepção dos países BRICS, tal déficit se traduz em um rateio de cotas que não reflete o poder econômico que estes adquiriram nas últimas décadas, além de conferir certos privilégios a países desenvolvidos, como o poder de veto aos EUA no Banco Mundial e FMI.[318] Como o poder de voto determina a influência sobre as principais deliberações dessas duas instituições, os países em

[316] ROMANI, Mattia; STERN, Nicholas; STIGLITZ, Joseph. Brics bank is a fine idea whose time has come. *Financial Times*, 5 Apr. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/NAj9DK>. Acesso em 30 de junho de 2014.
[317] Os BRICS demonstravam sua insatisfação e apresentavam reivindicações especialmente nas declarações finais das reuniões das cúpulas do bloco.
[318] Para alterações no Estatuto.

desenvolvimento entendem que a atuação delas atenta contra seus interesses, ainda que tenham realizado "correções de rumos" recentes, como a mudança de posicionamento do FMI sobre a liberalização da conta de capital, e a reforma de governança das 'instituições gêmeas' (FMI e Banco Mundial), que levou a China a figurar entre os países com maior poder de voto e colocou Índia e Brasil entre os dez maiores acionistas. Apesar disso, as instituições de Bretton Woods ainda operam segundo paradigmas contestados pelos países em desenvolvimento. A relação ainda é vista como bastante vertical, mesmo que a linguagem de "parceria" domine os documentos políticos das instituições multilaterais. As condicionalidades, embora não tão evidentes como eram nos anos 1980-1990, ainda estão presentes no processo de concessão de empréstimos, sob novas roupagens.[319]

A segunda justificativa, que combina demanda e oferta, refere-se ao hiato (*gap*) no financiamento à infraestrutura. Estima-se que até 2030 os países em desenvolvimento irão necessitar de US$ 90 trilhões para cumprir com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 2015. A criação do NDB seria, assim, um passo adiante no incremento e diversificação de fontes de financiamento, conforme acordado na 3ª Conferência para o Financiamento do Desenvolvimento, que resultou na Agenda de Ação de Addis Ababa (AAAA), em 2015.

Inicialmente, os debates sobre o significado político, simbólico e econômico do NDB estiveram centrados nas motivações por trás da criação do banco e nos impactos que uma instituição controlada pelo principal bloco de países emergentes, os BRICS, poderia causar sobre as normas e práticas estabelecidas do financiamento ao desenvolvimento. Argumentou-se que NDB seria o "primeiro desafio coordenado à supremacia ocidental na economia mundial" vindo de países em desenvolvimento desde o Movimento dos Não-Alinhados[320] e que o banco iria "reescrever gradualmente os termos, definições e pressupostos inerentes à narrativa de desenvolvimento dominante".[321] Outros comentadores recusam-se a enxergar o NDB como

[319] Ver especialmente, TAN, Celine. The new disciplinary framework: conditionality, new aid architecture and global economic governance. In: FAUNDEZ, Julio; TAN, Celine (Ed.). *International economic law, globalization and developing countries.* Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p. 112-137; RIEGNER, Michael. Governance indicators in the law of development finance: a legal analysis of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment'. *Journal of International Economic Law*, v. 19, n. 1, p 1-26, 2016; VAN DEN MEERSCHE, op. cit., 2018.

[320] DESAI, Radhika. *The Brics are building a challenge to western economic supremacy*. Disponível em: < https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/apr/02/brics-challenge-western-supremacy>. Acesso em 3 de março de 2019.

[321] O'RIORDAN, Alexander. South Africa: The Gentle but Subversive Power of South-South Cooperation. *Allafrica.Com*, 2014. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201410021328.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.

um instrumento de forte contestação à ordem mundial prevalente, mas apenas como um meio para questionar a liderança ocidental dessa mesma ordem.[322]

Assim como no caso do AIIB, tratado a seguir, um questionamento fundamental e que mobilizou a comunidade do desenvolvimento (agências bilaterais e multilaterais, acadêmicos(as), *think-tanks*, ONGs, praticantes etc.) foi a possibilidade de que o NDB promovesse um modelo de desenvolvimento alternativo e livre de condicionalidades. Para alguns, caso o NDB viesse a optar por amparar suas operações em uma visão mais restrita sobre o desenvolvimento, em que reformas institucionais estivessem fora da agenda e critérios como a "boa governança" não orientassem a alocação dos recursos, a instituição já estaria exercendo um papel de contestação aos paradigmas vigentes da cooperação internacional para o desenvolvimento.[323]

Em um segundo momento, quando o banco iniciou suas operações, as visões normativas não se dissiparam, mas ganharam um teor menos especulativo e mais ancorado nos fatos concretos. Percebe-se que aspectos da retórica que informavam as declarações políticas dos líderes e oficiais dos governos dos BRICS foram incorporados à estratégia do NDB, a qual foram agregados novos elementos técnicos e argumentativos, muitos deles reunidos no seu primeiro documento de estratégia quinquenal, divulgado em julho de 2017.

A primeira Estratégia quinquenal do NDB é um documento essencial para compreender a autovisão e o posicionamento estratégico do banco nos seus primeiros anos de existência.[324] Sua linguagem possui um caráter político acima da média do que se observa em documentos semelhantes elaborados por BMDs, que costumam se valer de jargões, estruturas lógicas e metodologias que buscam converter em 'técnica' e 'ciência' ideias e opiniões que permanecem em intensa disputa no campo das políticas doméstica e internacional.[325]

O documento inicia com uma descrição, a partir da perspectiva da nova instituição, a paisagem do financiamento do desenvolvimento no começo do século XXI. Fica evidente que o NDB se enxerga como um banco novo que terá de navegar em um mundo velho. O NDB seria

---

[322] STUENKEL, Oliver. *The BRICS and the future of global order*. Londres: Lexington Book, 2015.
[323] PRADO, Mariana Mota; SALLES, Fernanda Cimini. The BRICS Bank's Potential to Challenge the Field of Development Cooperation. *Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, v. 47, n. 2, p. 147-197, 2014.
[324] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[325] BAZBAUERS, Adrian Robert. *The World Bank and transferring development:* policy movement through technical assistance. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.

"uma expressão do papel crescente dos BRICS e de outros países com economias emergentes e em desenvolvimento (PEEDs) na economia mundial, e sua maior disposição para agir de forma independente em questões de governança e desenvolvimento".[326] Sua missão seria a de trazer soluções originais e inovar onde outras instituições falharam, por amarras como "arranjos de governança dependentes da trajetória (*path-dependent*), cultura institucional e camadas de burocracia e procedimentos administrativos".[327]

Estabelecido um diagnóstico sobre os problemas e as mazelas que acometem o 'velho' sistema, o NDB trata, em seguida, de afastar suposições de que viria a exercer um papel 'revisionista'[328] na ordem global liberal-ocidental.[329] Rejeitando a ideia de que irá 'rivalizar' com o Banco Mundial e BMDs estabelecidos, o NDB afirma que irá "partir das experiências das instituições mais velhas enquanto procura estabelecer e seguir as 'próximas práticas' no mundo do financiamento do desenvolvimento".[330] Mas, ao mesmo tempo, reconhece que "nunca irá perder de vista que é um banco criado e desenhado para países emergentes e em desenvolvimento, e irá promover visões e posições em questões de desenvolvimento internacional que reflitam as experiências desses países".[331]

Sem a pretensão de sair do caminho mais seguro, o banco afirma que irá replicar o "exitoso modelo de negócios dos BMDs tradicionais baseado na alavancagem dos recursos dos países-membros para preencher as necessidades de investimento dos países em desenvolvimento e emergentes".[332] O núcleo 'duro' do funcionamento e da sustentabilidade financeira de um BMD fica, assim, preservado, mas sobre ele o NDB promete "projetar e implementar sistemas, práticas e uma cultura organizacional à altura dos desafios e oportunidades colocados pelo atual contexto global".[333] O documento elabora, então, a proposta de valor o NDB, que estaria ancorada em vantagens competitivas e inovações em três eixos:

---

[326] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 3.
[327] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 10.
[328] Para a definição de revisionismo, ver item 1.1.
[329] IKENBERRY, G. John. The rise of China and the future of the West. Can the liberal system survive? *Foreign Affairs*, v. 87, n. 1, p. 23-37, 2008.
[330] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 10.
[331] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 11.
[332] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 3.
[333] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 6.

1) Parcerias: o banco se compromete a respeitar a soberania dos países e suas prioridades e estratégias de desenvolvimento;

2) Instrumentos e Projetos: o banco anuncia que seu foco será em infraestrutura sustentável (até 2/3 do portfólio) e que o enfoque setorial lhe permitirá desenvolver uma diversidade de instrumentos financeiros adequados às necessidades dos países em desenvolvimento e emergentes, notadamente a oferta de empréstimos em moeda local;

3) Novas Abordagens: o NDB sustenta que sua estrutura enxuta irá lhe permitir realizar desembolsos de maneira mais ágil sem comprometer a qualidade de seus serviços.

Detalhes adicionais sobre a visão e as ações estratégicas planejadas em cada um dos três eixos constam do documento, mas ainda sob um razoável grau de generalidade ou mesmo de ambiguidade. Definições-chave como a de "infraestrutura sustentável" são postas em linguagem aberta ("infraestrutura que é sustentável nos aspectos ambiental, social e econômico").[334] A conciliação entre "desenvolvimento transformador" e um enfoque em projetos, e não em políticas em desenvolvimento, é outra questão que não é enfrentada no documento.

O eixo 'Parcerias' é tratado sob uma dupla abordagem: a interna e a externa. A primeira relaciona-se com a governança interna e a relação entre a instituição e os países-membros. São mencionados valores e princípios típicos do discurso da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), como a horizontalidade, a soberania e a rejeição às condicionalidades. O documento diz que o mandato do NDB "não inclui prescrever políticas, reformas regulatórias e institucionais a países-tomadores", porque "a experiência mostrou que práticas e processos recomendados pela via externa não necessariamente levam a resultados de desenvolvimento bem-sucedidos". O banco se diz comprometido com uma mentalidade de parceria com todos os membros e mutuários e acredita - "baseado na experiência dos

[334] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 9.

fundadores" - que "os projetos serão mais exitosos quando os países-tomadores estiverem no controle de seu próprio caminho de desenvolvimento".[335]

A abordagem externa do eixo de 'Parcerias' tem por objeto a relação entre o NDB e organizações da sociedade civil, *think-tanks*, universidades e outros atores externos, com os quais o banco promete desenvolver uma relação de "confiança mútua e cooperação".[336] As parcerias são entendidas como instrumentais ao acúmulo e disseminação de conhecimento e provisão de assistência técnica.

Em relação aos 'Instrumentos e projetos', a principal inovação proposta pelo NDB é ser um "banco de nicho",[337] concentrando seus investimentos em uma gama menor de setores, reunidos em três áreas: (i) infraestrutura sustentável, (ii) infraestrutura tradicional e (iii) desenvolvimento sustentável. A escolha da sustentabilidade como *branding* reflete-se no logotipo verde da instituição e na construção da imagem de um banco multilateral 'verde' tanto do lado da captação (*funding*) como do lado dos empréstimos (*lending*). No primeiro caso, a operação 'verde' do NDB estaria respaldada pela emissão dos chamados *green bonds*,tipologia de títulos adquiridos por investidores preocupados com os impactos ambientais de seus investimentos. A primeira emissão de *green bonds* do NDB captou, no mercado de capitais chinês, 3 bilhões de yuans ou US$ 450 milhões, a uma atrativa taxa de 3% a.a.[338] Já do lado dos ativos, o NDB conta com uma carteira de empréstimos composta por vários projetos de energia renovável e assumiu o compromisso de alocar dois terços de seus recursos na área de infraestrutura sustentável.[339]

No que se refere ao eixo de 'Abordagens', segundo a Estratégia e declarações públicas dos porta-vozes do NDB,[340] suas principais diferenças em relação a outros bancos multilaterais de fomento, como o Banco Mundial, são a estrutura enxuta e a rapidez na aprovação dos financiamentos – no Banco Mundial, o prazo médio é de dezoito meses, enquanto no NBD a

---

[335] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 6.
[336] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 31.
[337] BORGES & WAISBICH, op. cit., no prelo.
[338] NEW DEVELOPMENT BANK. *Fist RMB-denominated green financial bond.* Disponível em: <https://www.ndb.int/event/first-rmb-denominated-green-financial-bond/>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[339] NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 12.
[340] Em ocasiões como as reuniões anuais, das quais o autor esteve nas três primeiras, em Xangai (julho/2016), Nova Delhi (abril/2017) e Xangai (maio/2018).

meta é de seis.[341] A estrutura organizacional enxuta também se reflete na opção do NDB de ter um Conselho de Diretores não residente. O Banco justifica sua opção pela redução dos custos administrativos e a possibilidade de o Conselho se concentrar "em questões políticas de alto nível e particularmente em projetos complexos, em vez de operações cotidianas de rotina".[342]

Embora nas primeiras fases que se seguiram ao anúncio da sua criação o banco tenha atraído atenções dos círculos especializados da cooperação internacional para o desenvolvimento, uma vez que o NDB iniciou as operações a sua interação com o público externo se deu de forma relativamente contida. Mesmo representantes de empresas privadas, potenciais parceiros (clientes) ou implementadoras de projetos relataram ter poucas informações sobre o banco.[343] Para atores da sociedade civil, a críticatem se centrado na ausência de canais institucionalizados de diálogo e na falta de processos participativos de consulta previamente à aprovação de estratégias, políticas e projetos.[344]

Nesse ponto, o AIIB, criado quase paralelamente ao NDB, não parece ter sofrido o mesmo tipo de crítica. De certa forma, o 'fator China', isto é, o automático interesse gerado pela próxima associação do AIIB com a empreitada chinesa de conquistar mais influência geopolítica pela via do financiamento a infraestrutura, responde pelo interesse continuado no primeiro, sediado em Pequim, embora ele tenha como acionistas dezenas de países desenvolvidos. Um outro fator é a própria liderança do AIIB, cujo presidente é Jin Liqun, ex-Diretor Executivo da China no Banco Mundial e cuja atuação é interpretada por analistas como direcionada a elevar o AIIB ao status de instituição-modelo do multilateralismo chinês.

As cobranças por transparência e maiores informações sobre os rumos do NDB podem ser vistas, de certa forma, como uma reação à própria expectativa que o banco criou em torno de si como uma instituição disposta a assumir o lugar de um contraponto mais firme aos BMDs tradicionais controlados pelos países desenvolvidos. Em uma das passagens mais enfáticas da

---

[341] NEW DEVELOPMENT BANK. *Annual Report 2017.* Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB_AR2017.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[342] NEW DEVELOPMENT BANK. *Annual Report 2017.* Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB_AR2017.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. Ver p. 14.

[343] DIALOGO CHINO. *Does anyone know anything about the new BRICS bank?* Disponível em: < https://dialogochino.net/4957-does-anyone-know-anything-about-the-new-brics-bank/>. Acesso em 12 de maio de 2019.

[344] SANTOS, Lean Alfred. *Civil society calls for safeguards as BRICS bank approves firt loans.* Disponível em: <https://www.devex.com/news/civil-society-calls-for-safeguards-as-brics-bank-approves-first-loans-88038>. Acesso em 10 de maio de 2019.

Estratégia 2017-2021, o NDB faz um manifesto que mira, implicitamente, as IFIs tradicionais, como o Banco Mundial e o FMI:

> The standard practices and solutions that have dominated global development for the past decades need to be thoroughly reviewed and updated. The world is changing too fast for top-down, textbook solutions developed on the basis of economic theories. [...] NDB intends to strike a balance between building a reliable development finance institution and remaining adaptable to changing circumstances.[345]

Aos quatro anos desde a sua fundação, o NDB vê diante de si a expectativa dos atores externos de que o banco articule com mais clareza como irá cuprir sua missão de servir às necessidades dos países em desenvolvimento e promover o desenvolvimento sustentável de países emergentes e em desenvolvimento. Entidades da sociedade civil global e centros de pesquisa têm pressionado o NDB a apresentar os critérios que utiliza para qualificar seus projetos como sustentáveis[346] e a esclarecer se a sua proposa de tensionar práticas e paradigmas é compatível ou incompatível com o arcabouço internacional de proteção aos direitos humanos e do meio ambiente, especialmente os direitos de participação no processo de desenvolvimento.[347] O próprio Jim O'Neill declarou publicamente um sentimento de decepção por não compreender claramente os benefícios que o NDB estaria levando aos países em desenvolvimento.[348]

Sob este quadro mais amplo, uma série de chamadas inovações do NDB não são particularmente exclusivas do banco liderado pelos BRICS. Algumas já estavam em gestação ou mesmo tiveram sua implementação iniciada em outros MDBs, algo que o próprio NDB reconhece em sua Estratégia.[349] Outras coincidem com as abordagens do AIIB, como a ênfase no uso de sistemas de país. A diferença é o potencial que o NDB reúne - e invoca em torno de si - para integrar às suas atividades, de forma mais sistemática ou por meio de novas abordagens,

---

345 NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 9.

346 VAZQUEZ, Karin; ROYCHOUDHURY, Supriya; BORGES, Caio. *Building Infrastructure for 21st Century Sustainable Development:* Lessons and Opportunities for the BRICS-led New Development Bank. 2017.

347 BEGHIN, Nathalie. *Novo Banco de Desenvolvimento: uma aposta para o futuro?* Disponível em: <https://www.inesc.org.br/es/novo-banco-de-desenvolvimento-uma-aposta-para-o-futuro/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

348 LAMUCCI, Sergio. *Crescimento do Brasil pode ser uma das surpresas agradáveis.* Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/6046129/crescimento-do-brasil-pode-ser-uma-das-surpresas-agradaveis>. Acesso em 10 de maio de 2019.

349 NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's general strategy: 2017-2021*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 10.

determinados tipos de inovação institucional e gerencial na cooperação para o desenvolvimento.

Juntas, as dimensões da governança, estratégia institucional e princípios e práticas operacionais não fazem do NDB uma instituição radicalmente diferente dos BMDs tradicionais, mas tampouco lhe retiram a identidade própria e elementos de originalidade.

2.1.3 Regional-Global: Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB)

A ideia de estabelecer um novo banco multilateral na Ásia foi vocalizada publicamente pela primeira vez na Cúpula da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation* - APEC, na sigla em inglês), em 2013.[350] O responsável por lançar a ideia a outros governos da região foi o secretário-geral do Partido Comunista e presidente da China, Xi Jinping. Logo após o anúncio, o governo chinês coordenou as primeiras reuniões de trabalho coletivas e bilaterais para firmar os acordos políticos fundamentais para a construção da futura instituição. Esses encontros culminaram com a assinatura de um memorando de entendimento (MoU, na sigla em inglês), assinado por 21 países da região.

Por ter sido originalmente concebido como um mecanismo de financiamento da infraestrutura na Ásia, no estágio inicial apenas a China e outros países da região estiveram a cargo de definir os atributos e a estrutura organizacional básica do banco. No entanto, assim que o Reino Unido decidiu aderir ao AIIB, em março de 2015, vários outros países desenvolvidos seguiram o exemplo e apresentaram seus próprios pedidos de associação. A China abriu, assim, as discussões sobre o desenho institucional do AIIB à presença de países "ocidentais". A cerimônia de assinatura do acordo constitutivo do AIIB, em junho e 2015,

[350] Lichtenstein observa que a ideia de um novo mecanismo de financiamento regional já circulava entre círculos especializados na Ásia desde 2005, quando a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (CESAP) das Nações Unidas propôs a criação de um Banco de Investimento Asiático, que seria inspirado no modelo do Banco Europeu de Investimentos. A instituição, nos moldes propostos pela CESAP, teria propósitos bem semelhantes aos do AIIB: a capação de recursos dos mercados financeiros e de outras fontes de capital para atender às necessidades de investimento e promover a integração regional asiática. Os estudos de viabilidade dessa nova instituição contudo, não prosseguiram. Ver: LICHTENSTEIN, Natalie. *A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank.* Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 5.

contou com a participação de 57 países. Seis meses depois, em janeiro de 2016, o AIIB iniciou suas operações, com sede em Pequim, capital da China.

Semelhantemente ao NDB, as motivações oficiais para a criação do AIIB foram o déficit global de recursos para o investimento em infraestrutura e a recusa por parte dos países desenvolvidos, e das instituições financeiras internacionais (IFIs) por eles controladas, em conferir maior representação política e poder de voto aos países em desenvolvimento. Segundo estimativas do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), serão necessários aproximadamente US$ 1,5 trilhão por ano em investimentos infraestrutura apenas na região da Ásia-Pacífico até 2030, marco temporal final dos ODS.[351]

Em comparação com o histórico de estabelecimento do NDB, o processo de criação do AIIB mobilizou considerável atenção da mídia, da comunidade do desenvolvimento internacional e do público em geral. Em parte, porque a negociação avançou de maneira acelerada: foram menos de dois anos entre a primeira menção pública até a assinatura do tratado que formalizou a criação do banco. Mas o principal fator que despertou o interesse do público foi a resistência política por parte dos EUA a um banco multilateral liderado pela China. Representantes do Departamento de Estado e do Tesouro dos EUA passaram a alegar que o AIIB iria promover uma "corrida para baixo" (*"race to the bottom"*) nos padrões de assistência ao desenvolvimento, por meio do relaxamento das condicionantes democráticas, anticorrupção e socioambientais dos projetos.[352] Tais questionamentos também foram expostos por think-tanks, especialmente baseados em Washington, D.C.[353]

O primeiro presidente do AIIB, Jin Liqun, e oficiais do governo chinês reagiram às críticas dos EUA afirmando que a instituição seria aderente a princípios bem-estabelecidos de 'boa governança' de BMDs.[354] Foi firmado um compromisso político internacional, refletido

---

[351] ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Meeting Asia's infrastructure needs.* Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[352] PERLEZ, Jane. *U.S. opposing China's answer to World Bank.* Disponível em: <https://www.nytimes.com/2014/10/10/world/asia/chinas-plan-for-regional-development-bank-runs-into-us-opposition.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[353] DOLLAR, David. *Is China's development finance a challenge to the international order?* Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/is-chinas-development-finance-a-challenge-to-the-international-order/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[354] KYNGE, James. *AIIB chief unveils aim to rival lenders such as ADB and World Bank.* Disponível em: <https://www.ft.com/content/b6f95846-7b0d-11e5-a1fe-567b37f80b64>. Acesso em 10 de maio de 2019. WONG, Sue-Lin. China launches new AIIB development bank as power balance shifts. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-asia-aiib-investment/china-launches-new-aiib-development-bank-as-power-balance-shifts-idUSKCN0UU03Y>. Acesso em 10 de maio de 2019.

em parte no tratado de .criação, de que a instituição prestes a nascer se alinharia aos mais altos padrões de transparência e sustentabilidade, inclusive indo além para incorporar parâmetros de eficiência, integridade e responsabilidade socioambiental ainda mais elevados que os do Banco Mundial. Uma vez que o AIIB iniciou suas operações, tais valores e objetivos foram sintetizados no lema institucional "Enxuto, Limpo e Verde" (*"Lean, Clean and Green"*). 'Enxuto' porque pretende-se que o AIIB tenha uma equipe pequena, experiente e motivada, e que sua estrutura seja ágil e responsiva, a partir de soluções institucionais e operacionais como um Conselho de Diretores não-residente e poderes (limitados) de aprovação de projetos ao Presidente. 'Limpo' remete a uma cultura de "tolerância zero" com a corrupção. E 'Verde' significa o compromisso do banco em financiar infraestrutura sustentável nos aspectos social e ambiental, em pautar sua atuação pelo respeito ao meio ambiente, em promover a sustentabilidade nas suas operações e em apoiar os países na transição para um 'mix' de baixo carbono.[355]

A centralidade da China na criação e governança do AIIB - que fica evidente pela instalação do banco em Pequim, pela nacionalidade do presidente, pelo seu status de maior acionista (com 26,6% do poder de voto) e pelo poder de veto[356] - apenas se reforçou com a fracassada empreitada diplomática dissuasiva estadunidense.[357] Os esforços de convencer aliados a não ingressar no banco foram interpretados como uma tentativa de bloquear a ascensão da China como potência global.

De fato, a criação do AIIB simboliza a maior assertividade da China na cooperação para o desenvolvimento e no multilateralismo no século XXI. Entre 2000 e 2014, a China concedeu mais de US$ 350 bilhões em apoio ao desenvolvimento ao redor do mundo, na forma de empréstimos, subvenções e outras modalidades. Nesse universo, mais de 75% das operações são qualificadas como fora do alcance da definição de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), que requer um mínimo de 25% de concessionalidade no empréstimo,

[355] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Annual Report and Accounts 2016.* Connecting Asia for the future. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/annual-report/.content/download/Annual_Report_2016.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 4.
[356] A China fez um acordo político com os demais países-membros do AIIB em não exercer seu poder de veto.
[357] LE CORRE, Philippe. *Dividing the West: China's new investment bank and America's diplomatic failure*. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/03/17/dividing-the-west-chinas-new-investment-bank-and-americas-diplomatic-failure/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

ou seja, termos mais favoráveis ao recipiente do que seriam observados em uma negociação com agentes privados.[358]

Da percepção de que a relação entre a China e o AIIB é uma de simbiose e instrumentalidade da primeira sobre o segundo, observadores têm traçado uma série de pressuposições e conjecturas de caráter normativo sobre o seu *modus operandi*. A primeira é que o AIIB constitui, ao lado dos bancos estatais chineses e fundos especiais[359], um dos pilares da arquitetura financeira da *Belt and Road Initiative* (BRI), um amálgama de políticas e programas que conectam necessidades domésticas com interesses da política externa chinesa e que atravessam as áreas de investimentos externos, comércio, conectividade intra e inter-regional, intercâmbio cultural, cooperação para o desenvolvimento e defesa. Apesar de sua complexidade e abrangência, a espinha dorsal da BRI consiste em um amplo programa de investimento, baseado majoritariamente no capital chinês, para criar corredores de transportes e logística, por via terrestre e marítima, ligando a China a outros 68 países que representam coletivamente mais de 40% do PIB global, 65% da população e 75% das reservas de energia conhecidas.[360]

A segunda conjectura diz que o AIIB servirá como ferramenta para objetivos políticos da China. Entre tais objetivos estariam, além da BRI, a 'exportação' do renminbi nas transações comerciais internacionais e do "modelo capitalista autoritário de desenvolvimento",[361] a que alguns identificam por "Consenso de Beijing". Este seria um modelo de desenvolvimento em que o liberalismo econômico não vem necessariamente acompanhado de abertura política e o crescimento é fortemente baseado na infraestrutura e nos investimentos realizados por bancos públicos e empresas estatais.

A terceira suposição é a de que o AIIB seria o contraponto, na esfera multilateral, ao modelo de financiamento do desenvolvimento promovido pelo Banco Mundial e outros BMDs, como o ADB, orientado pela imposição de condicionalidades aos financiamentos. O AIIB trasladaria para o espaço multilateral o bem-estabelecido princípio da política externa chinesa

---

[358] CHINA POWER. *Where is China targeting its development finance?* Disponível em: <https://chinapower.csis.org/china-development-finance/>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[359] Como o *Silk Road Fund* e o fundo soberano chinês, o *China Investment Corporation* (CIC).
[360] WANG, Chaorong. *China's Belt and Road Initiative: Aid, Investment or Something Else?* Disponível em: <https://www.borgenmagazine.com/defining-chinas-belt-and-road-initiative-aid-investment-or-something-else/>. Acesso em 11 de maio de 2019.
[361] KURLANTZICK, Joshua. *China's Model of Development and the "Beijing Consensus"*. Disponível em: <https://www.chinausfocus.com/finance-economy/chinas-model-of-development-and-the-beijing-consensus/>. Acesso em 11 de maio de 2019.

da não-interferência,[362] este um outro componente do Consenso de Beijing, e que se desdobra em (i) enquadramento do regime político como um assunto estritamente doméstico e (ii) respeito à soberania e rejeição a intervenções bilaterais ou multilaterais. Na prática da operação de um BMD, a não-interferência consistiria em não vincular o apoio a reformas de políticas domésticas e à imposição, por meio de instrumentos coercitivos, de critérios operacionais e contratuais nas áreas de meio ambiente, trabalho, direitos humanos, corrupção e padrões de governança.[363]

O quarto pressuposto da atuação do AIIB seria um modelo de governança com "traços chineses"[364] e "valores asiáticos".[365] Tal modelo seria baseado na busca pelo consenso, inclusividade, priorização dos interesses e preocupações dos países em desenvolvimento e ações pautadas pelo pragmatismo e flexibilidade.[366]

Uma observação empírica sobre os primeiros quatro anos de funcionamento do AIIB permite a afirmação de que ele está a uma equidistância entre os extremos ideológicos e normativos de cada um dos prognósticos dos observadores.

De fato, o banco não é uma ferramenta exclusiva de financiamento de projetos da BRI, mas tampouco está completamente alheio à governança financeira da ambiciosa iniciativa da política externa chinesa. Embora não haja uma lista oficial dos projetos considerados como inseridos na BRI para que se possa realizar uma análise da participação do AIIB, oficiais do governo chinês, como o premiê Li Keqiang, referem-se explicitamente ao AIIB como um instrumento de promoção da iniciativa geoeconômica e geopolítica chinesa.[367] O presidente do

[362] O princípio da não-interferência é um dos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica arquitetados pelo premiê Zhou Enlai na década de 1950, baseados nos preceitos do confucionismo. O princípio veio a se firmar como um pilar da tradição jurídica chinesa e da sua política externa. Cf.: QIAO, Shitong. Whither China's Non-Interference Principle? *ESIL Conference Paper 2/2011, Tallin Research Forum*, 2011.

[363] CHOW, Daniel C. K. Why China Established the Asia Infrastructure Investment Bank. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 49, n. 5, p. 1255-1298, 2016; PERLEZ, Jane. *China Creates a World Bank of its Own, and the U.S. Balks*. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2015/12/05/business/international/china-creates-an-asian-bank-as-the-us-stands-aloof.html?_r=0>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[364] GU, Bin. Chinese Multilateralism in the AIIB. *Journal of International Economic Law*, v. 20, n. 1, p. 137-158, 2017.

[365] ONG, op. cit., 2017.

[366] GU, Bin. Chinese Multilateralism in the AIIB. *Journal of International Economic Law*, v. 20, n. 1, p. 137-158, 2017; LICHTENSTEIN, Natalie. *A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank.* Oxford: Oxford University Press, 2018.

[367] ASAIN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Inaugural meeting of the board of governos. Sumarry Proceedings.* Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/board-governors/.content/index/_download/20160816034745788.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. Ver: ADDRESS BY LI KEQIANG PREMIER OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, p. 9.

banco, Jin Liqun, tem reafirmado a intenção do AIIB em cooperar com arranjos multilaterais para integração do comércio e infraestrutura regional.[368]

Sua governança apresenta alguns arranjos inovadores que conferem maior flexibilidade no processo de tomada de decisões em comparação com o Banco Mundial, a exemplo da delegação de poderes de aprovação de projetos ao Presidente e o Conselho de Diretores não residente. No entanto, não há uma absoluta ruptura com os modelos dos BMDs tradicionais, já que a regra de votação é a tradicional, em que o direito de voto é ponderado pelo montante aportado ao capital da instituição, com um percentual correspondente às ações básicas e para membros-fundadores.

Seus princípios operacionais refletem, por um lado, o *modus operandi* da China na sua cooperação bilateral, em que os termos das transações são majoritariamente fixados a preço de mercado (empréstimos não-concessionais) e o foco setorial é infraestrutura. Isso aproxima o AIIB não apenas do modelo de negócios dos bancos estatais chineses, como o *China Development Bank* (CDB), mas também de princípios da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (CSSD), como a busca por benefícios mútuos, entendidos como a combinação possível e desejável entre impacto de desenvolvimento com objetivos de promoção comercial (*tied aid*).[369] Mas, por outro lado, o desenho de alguns dos projetos aprovados aponta para uma abertura a uma concepção de desenvolvimento mais ampla que a praticada na própria cooperação bilateral da China. Como explorado no capítulo seguinte, alguns componentes como o desenvolvimento de capacidades institucionais, inclusive regulatórias, estão presentes no desenho de projetos do AIIB. Isto o aproxima, ainda que em escala e sob arranjos jurídicos distintos, de um modelo de consultoria sobre políticas de desenvolvimento que típica do Banco Mundial, controlado pelos países desenvolvidos.

Importante ressaltar que o AIIB estabeleceu uma rede de cooperação para aprendizado mútuo, troca de boas práticas e exploração de oportunidades conjuntas de financiamento com vários dos principais BMDs operando em nível global, regional e sub-regional. A base jurídica dessa cooperação é formada por instrumentos como memorandos de entendimento, acordos de cooperação do tipo "guarda-chuva" e contratos de cofinanciamento para projetos específicos. Os resultados concretos desses acordos aparecem, por exemplo, no alto percentual de projetos

[368] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Opening Address Meeting of the AIIB Board of Governors President Jin Liqun.* Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2018/20180626_001.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[369] O capítulo 3 (item 3.1.2) discute o conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e distinções com a CSSD.

financiados conjuntamente com outros BMDs: cerca de 70% do total nos primeiros três anos. Na maioria desses projetos, o AIIB se vale dos sistemas fiduciários dos BMDs para a análise e monitoramento da implementação dos projetos, uma técnica que pressupõe um alto nível de convergência entre as ordens jurídicas internas do AIIB e do BMD parceiro.

A somatória de todas essas dimensões do desenho institucional e da prática operacional apontam para uma instituição bastante moderada em seu ímpeto de contestar paradigmas vigentes da cooperação 'Norte-Sul' em matéria de financiamento do desenvolvimento. O amplo e diversificado quadro de membros, com a presença de países em diferentes estágios de desenvolvimento e não restritos à região asiática, bem como sua vasta rede de parcerias, reforçam a ideia de que o AIIB serve bem ao propósito de alavancar a China no multilateralismo como um "stakeholder responsável", nas palavras do ex-presidente do Banco Mundial e ex-oficial do Departamento de Estado dos EUA, Robert Zoellick.

O caráter inclusivo de sua associação (*membership*), as ambições do seu membro mais proeminente na política global e os mecanismos jurídicos vêm, assim, a matizar a construção da identidade institucional do banco e, em último caso, moldar o desenho e implementação de seus projetos, diferenciando-o do NDB, a instituição contemporânea criada pela própria China junto a outros quatro países emergentes, e dos BMDs tradicionais.

Tais características conferem também ao AIIB um status ambíguo de BMD regional e o mesmo tempo global, de ferramenta de contestação[370] e de manutenção do *status quo*, e de mecanismo a serviço da China mas também de todos os membros, ou mesmo dos países em desenvolvimento. Algumas das ambivalências são um reflexo de opções deliberadas de desenho institucional e de técnicas de desenho normativo. A linguagem de sua constituição, por exemplo, provê a flexibilidade jurídica necessária para eventuais movimentos de expansão da abrangência geográfica e setorial de suas operações, que já vêm sendo anunciados pelos observadores externos.[371] A construção do arcabouço de políticas operacionais segue procedimentos e parâmetros de consulta e participação comparáveis às do Banco Mundial e outros BMDs regionais, assim como há convergência na substância de tais políticas, especialmente as de responsabilidade socioambiental e de divulgação de informações. No

[370] IKENBERRY, G. John; LIM, Darren. *What China's institutional statecraft could mean for the international order*. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/04/13/what-chinas-institutional-statecraft-could-mean-for-the-international-order/>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[371] KYNGE, J. *AIIB set to extend reach to Latin America and Africa*. Financial Times, 2018. Disponível em: <https://www.ft.com/content/d45f9f00-4fa7-11e8-9471-a083af05aea7>. Acesso em 10 de maio de 2019.

entanto, sua aplicação prática na avaliação e monitoramento dos projetos é limitada, já que o AIIB faz extenso uso dos sistemas dos BMDs cofinanciadores, substituindo, em alguns casos, a sua própria avaliação interna.[372]

2.2 Mandato

As principais características dos mandatos do NDB e AIIB são: (i) enfoque setorial, relacionado ao investimento em infraestrutura; (ii) enfoque temático, realcionado ao compromisso com o desenvolvimeno sustentável; e (iii) complementariedade, relacionado à atuação em parceria com as instituições existentes que atuam nos níveis global, regional e nacional no financiamento do desenvolvimento. O AIIB possui, além destes, um enfoque geográfico, que é o objetivo de fomentar parcerias e cooperação para o crescimento e desenvolvimento econômico sustentável da Ásia.[373] O NDB é universal em sua cobertura geográfica estatutária, visto que pretende ser um mecanismo de financiamento a todos os países com economias emergentes e em desenvolvimento (PEEDs).[374]

Como ressaltado no Capítulo 1, o mandato deve ser visto como um elemento dinâmico do desenho institucional dos BMDs, assim como outros subcomponentes inseridos nos propósitos institucionais dos BMDs, a exemplo da cobertura geográfica e setorial.

Nesse sentido, visualiza-se com mais clareza o mandato do AIIB e do NDB a partir das escolhas estratégicas anunciadas nos seus primeiros anos de operação. O AIIB elegeu três áreas prioritárias de atuação estratégica: (i) infraestrutura sustentável; (ii) mobilização do capital privado; e (iii) conectividade transfronteiriça.[375] Em termos de alocação setorial, as principais áreas de prioridade do NDB incluem (i) energia limpa; (ii) infraestrutura de transporte; (iii) irrigação, gestão de recursos hídricos e saneamento; (iv) desenvolvimento urbano sustentável; e (v) cooperação econômica e integração entre os países membros.

---

[372] Sobre a "terceirização jurídica" promovida pelo AIIB e o NDB na avaliação e monitoramento, ver item 3.1.3.

[373] O mandato do AIIB é promover o desenvolvimento econômico sustentável, criar riqueza e melhorar a conectividade de infraestrutura na Ásia, investindo em infraestrutura e outros setores produtivos, e promover a cooperação e parceria regional em estreita colaboração com os MDBs e instituições bilaterais de desenvolvimento (Art. 2).

[374] O mandato do NDB é mobilizar recursos para financiar infraestrutura e desenvolvimento sustentável em economias emergentes e no mundo em desenvolvimento (Art. 1).

[375] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Financing Asia's future. 2017 AIIB Annula Report and Financials.* Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2017/annual-report/common/pdf/AIIB-Annual-Report-2017.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

O mesmo caráter não estático da realização do mandato se verifica no Banco Mundial. Conforme o acordo constitutivo, o seu mandato engloba, além de outros propósitos, (i) reconstrução e desenvolvimento de territórios dos membros, pela facilitação do investimento de capital para fins produtivos e (ii) promoção do investimento estrangeiro privado e, quando o capital privado não estiver disponível em termos razoáveis, suplementação do investimento privado pela provisão, em condições adequadas, de financiamento para fins produtivos, a partir do capital próprio, de fundos captados pelo Banco e de outros tipos de recursos.[376] Desde outubro de 2012, contudo, a *missão* do Banco Mundial consiste no duplo objetivo de redução da pobreza extrema em nível mundial para 3% até 2030 e promover o crescimento da renda entre os 40% mais pobres da população mundial. Tais objetivos não estão delineados de maneira explícita no acordo constitutivo do banco. A priorização estratégica do Banco Mundial no combate à pobreza é um exemplo bem conhecido de mutação institucional sem a correspondente alteração do documento jurídico constitucional. Esse tipo de reorientação é o produto do somatório das visões e articulações políticas dos atores representados nos órgãos de governança. Com frequência, a revisão da missão institucional é fundamentada por meio de técnicas de interpretação dos órgãos internos de assessoria jurídica.[377] O objetivo é dar legitimidade e amparo jurídicos às opções políticas dos países-membros e do corpo técnico.

Para fins desta tese, considera-se como dentro do escopo do mandato o conjunto de ferramentas de assistência e instrumentos de apoio aptos a serem utilizados por um BMD para a consecução de sua missão institucional. Estas também são denominadas as funções dos bancos multilaterais de desenvolvimento.

Nesse aspecto, os três BMDs em análise convergem ao nível do estatuto, porém divergem no aspecto prático, seja programático ou operativo. Por um lado, os estatutos dos três BMDs, além de lhes conferir poderes para realizar o tradicional financiamento a governos e empresas (financiamento do desenvolvimeno), permitem que eles desempenhem funções que já estão amplamente incorporadas ao desenho jurídico e à prática das instituições de multilaterais de fomento do desenvolvimento, como a provisão de assistência técnica para a o desenho, preparação e implementação de projetos e a administração de fundos especiais. Ademais, não há nenhuma vedação estatutária explícita para que o AIIB e o NDB prestem

[376] THE WORLD BANK. IBRD *Articles of Agreement.* Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[377] SHIHATA, op. cit., 1991.

consultoria e apoiem os mutuários por meio de financiamento a políticas de desenvolvimento. Por outro lado, e conforme se discute ao longo deste trabalho, não há demonstração prática de que esta última modalidade venha a ocupar, mesmo no médio prazo, lugar de destaque no volume global de financiamentos ou na construção da própria identidade institucional dos dois novos BMDs.

Para ambos o AIIB e o NDB, a linguagem do estatuto confere um razoável grau de flexibilidade para que o apoio seja direcionado a uma ampla gama de setores, mesmo que não relacionados a infraestrutura física. Uma tensão fundamental, explorada no capítulo subsequente (item 3.1.1), reside no apoio a setores, empreendimentos e atividades que recaiam em uma 'zona cinzenta' do conceito de desenvolvimento sustentável, como plantas termelétricas que operem com 'carvão limpo', ou mesmo hidrelétricas com reservatórios de alta capacidade, que vêm sofrendo objeções por parte de ativistas e especialistas sobre sua sustentabilidade sob os eixos ambiental e social, dados os impactos que este tipo de infraestrutura pode gerar sobre ecossistemas, comunidades adjacentes e mesmo sua contribuição à emissão de gases de efeito estufa.[378]

Quanto ao recorte geográfico, o Banco Mundial tem mandato para promover o desenvolvimento econômico de países de renda baixa e média. O estatuto do AIIB não impõe restrições à provisão de assistência em face do estágio de desenvolvimento econômico, embora eleja como região de cobertura a asiática. Novamente, a prática não se esgota nem se encaixa perfeitamente no comando normativo do estatuto. Com base em interpretação originária do estatuto pelos membros-fundadores, o AIIB adotou uma estratégia para financiamento a membros não-regionais que permite transações com países de outras regiões que não a asiática (conforme definida em seus documentos),[379] sob a justificativa de que projetos localizados nessas jurisdições sejam declarados como positivamente capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico da Ásia.[380] No caso do NDB, o estatuto diferencia os membros

[378] FEARNSIDE, Philip M.; PUEYO, Salvador. Greenhouse-gas emissions from tropical dams. *Nature Climate Change*, v. 2, n. 6, p. 382-384, 2012; SOBEK, Sebastian; DELSONTRO, T.; WONGFUN, N.; WEHRLI, B. Extreme organic carbon burial fuels intense methane bubbling in a temperate reservoir. *Geophysical Research Letters*, v. 39, n. 1, 2012.

[379] Inclui, por exemplo, o Egito. Ver: ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Strategy on financing operations in non-regional members.* Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/financing-operations/Strategy-on-Financing-Operations-in-Non-regional-Members.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[380] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Articles of Agreement.* Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.

entre elegíveis a empréstimos (tomadores) e não elegíveis (emprestadores), cuja distinção é a renda *per capita*, identicamente ao Banco Mundial e conforme analisado mais a fundo a seguir (item 2.3.1.2). Países não-membros podem excepcionalmente figurar como beneficiários desde que haja a aprovação do Conselho de Diretores por maioria qualificada.

A abrangência setorial na prática afigura-se como um dos critérios mais relevantes de diferenciação do modelo de negócios do AIIB e do NDB face ao Banco Mundial, com implicações mais tangíveis sobre o debate de complementaridade *versus* rivalidade entre as novas e velhas instituições e sobre a reconstrução de paradigmas do financiamento do desenvolvimento.[381]

2.3 Governança institucional e processos decisórios

Os estudos sobre o desenho institucional das Organizações Internacionais (OIs), tanto os baseados em uma abordagem jurídica ou das relações internacionais, prestam considerável atenção aos arranjos formais e informais de votação. Um grande debate existe sobre a relação entre direito e poder no desenho institucional das OIs: o direito das OIs (o mandato, as regras de votação, os mecanismos de *enforcement* etc.) apenas reflete a assimetria de poder entre os Estados ou o direito interfere para reequilibrar essa assimetria de poder?

Para os mais próximos da corrente realista das relações internacionais, as regras que governam as instituições internacionais refletem o equilíbrio de poderes subjacente. Para os adeptos da teoria neoinstitucionalista das OIs, cujo expoente é Robert Keohane, os Estados estão dispostos a se vincular a mecanismos de cooperação que limitam seu poder político em troca de ganhos de longo prazo com a cooperação.[382] Autores da vertente racional-insitucional das teorias do desenho institucional das instituições internacionais argumentam que os arranjos finais são uma resposta racional dos Estados aos problemas da cooperação, entre eles os problemas distributivos, de *enforcement* e de incerteza sobre o estado futuro do mundo e do comportamento dos demais agentes.[383]

[381] Retoma-se a esse debate no capítulo 3 (item 3.1.2).
[382] KEOHANE, Robert O. *After hegemony:* cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.
[383] KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. The rational design of international institutions. *International organization*, v. 55, n. 4, p. 761-799, 2001.

Seja num BMD como em qualquer outra OI, as assimetrias de poder, como refletidas nas regras formais, estão expressas em dois apectos centrais: as regras do tratado constitutivo da organização sobre distribuição de poder de voto e os direitos de representação nos órgãos de governança criados pelo estatuto.[384] Essa abordagem, centrada nas regras jurídicas formais, é a que se utiliza para a análise comparada do desenho institucional dos três BMDs nesta seção. Mas é importante ressaltar que os estudos sobre os poderes de Estado-membros sobre os BMDs (e IFIs em geral) vão além para destacar os canais informais de exercício de influência, como as pressões exercidas por países nos processos de recapitalização e as tentativas de controlar a burocracia interna.

Estudos têm mostrado que, para alguns membros como os EUA, o primeiro canal tem se revelado um meio poderoso e bastante eficaz para compelir instituições de financiamento multilaterais a adotarem reformas de agenda, estratégia, modalidades de assistência e mesmo de governança.[385] A ameaça crível de redução ou suspensão da dotação orçamentária, ou de bloqueio, no Congresso, de reformas de governança e outros acordos, ainda confere aos EUA um alto poder de barganha nos processos de negociação coletiva de aumentos gerais ou seletivos de capital.[386]

Já o exercício de poder pelo canal da burocracia das instituições é um assunto mais complexo. Guimarães argumenta que em OIs com uma burocracia diversificada, em termos de inclinações ideológicas, origem e formação, há maior autonomia em razão da formação de alianças com grupos de interesse externos. Assim, uma instituição, vista sob a perspectiva de sua burocracia, é menos infensa a investidas vindas do sistema político se tiver quadros diversificados.[387] No entanto, em determinadas circunstâncias, mesmo uma burocracia que desfruta de alto grau de autonomia, como é o caso do Banco Mundial, não é capaz de resistir a investidas que partem dos grupos de interesses quando estes se aliam com atores do sistema político que estão numa posição de extrair concessões de outros atores políticos responsáveis por orientar as ações do governo nas IFIs ou da própria liderança das organizações internacionais. Membros de algumas comissões das casas legislativas dos EUA responsáveis

[384] KOREMENOS, op. cit., 2016. Ver, especialmente, capítulo 10.
[385] BABB, Sarah. *Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealth of nations*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
[386] IGOE, Michael. *US lawmaker threatens World Bank capital increase over private sector concerns.* Disponível em: <https://www.devex.com/news/us-lawmaker-threatens-world-bank-capital-increase-over-private-sector-concerns-94668>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[387] GUIMARÃES, Feliciano de Sá. *A autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais:* um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

pela aprovação das transferências de recursos para as instituições financeiras internacionais têm alto poder de barganha junto ao Tesouro dos EUA e diretamente com a liderança de órgãos como Banco Mundial e FMI. Entram em cena, por sua vez, técnicas da burocracia para atender, à sua própria maneira, as demandas que, do ponto de vista político, já não podem mais resistir de maneira frontal. Uma discussão aprofundada sobre a burocracia de OIs e exercício de poder por vias informais vai, contudo, além do escopo deste trabalho.

Entende-se por suficiente notar que, para a realidade de países como o Brasil e África do Sul, a base empírica desta pesquisa não foi capaz de identificar um efetivo uso de pelo menos um dos canais informais acima descritos, o "ativismo legislativo"[388] sobre os órgãos do poder executivo que definem a estratégia e a política doméstica para instituições financeiras internacionais.[389] O Congresso brasileiro aprovou o tratado constitutivo do NDB sem que fossem realizados debates signficativos sobre a criação de uma nova entidade de cooperação ao desenvolvimento, seja para confrontar o fato com discussões sobre a estratégia nacional de desenvolvimento ou com os interesses da política externa brasileira. Organizações da sociedade civil instaram as comissões pelas quais o tratado passou nas duas casas, como a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) do Senado Federal, a realizar audiências públicas com analistas e especialistas em IFIs e em aspectos socioambientais e de direitos humanos aplicados ao desenvolvimento.[390] No entanto, o processo avançou sem as consultas abertas com atores da sociedade civil ou mesmo do Executivo, e o tratado teve trâmite acelerado diante do desejo de assinatura formal pelos países na cúpula dos BRICS que viria a ser realizada em Fortaleza, em julho de 2015. A experiência da África do Sul foi idêntica quanto ao baixo envolvimento do Legislativo no debate substantivo sobre a criação do novo mecanismo de cooperação.[391]

---

[388] Babb descreve "*loose coupling*" como a prática de desconectar as subunidades organizacionais para proteger o núcleo duro de cumprir com as determinações dos órgãos políticos. Ver; BABB, op. cit., 2009, p. 34.

[389] No Brasil, o Ministério da Economia, resultante da fusão entre diversas pastas, entre elas o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejameno, concentrou a partir de 2019 todos os órgãos que formulam estratégias e diretrizes do governo para as instituições financeiras internacionais e órgãos de cooperação econômica no geral. O papel do Ministério das Relações Exteriores é subsidiário. Os departamento de assuntos internacionais no Ministério da Economia concentra as áreas de onde partem as orientações do Brasil para órgãos como G-20, OCDE e os bancos multilaterais de desenvolvimento dos quais o Brasil é parte, como Banco Mundial, CAF, BID e NDB.

[390] ARTICULAÇÃO SUL. *Sociedade civil e o Novo Banco de Desenvolvimento:* a onde estamos e para onde vamos? Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/publicacoes/sociedade_civil_e_o_novo_banco_de_desenvolvimento.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019; CONECTAS. *Novo banco de desenvolvimento: BRICS.* Relatório anual, Conectas Direitos Humanos. Disponível em: < http://relatorio-conectas.org/2015/relatorio/novo-banco-de-desenvolvimento-brics/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[391] Na África do Sul, o *Center for Applied Legal Studies* da Universidade de Witz enviou questionamentos a comissões do Parlamento sobre a ratificação do estatuto do NDB.

2.3.1 Composição acionária e associação

O capital inicialmente autorizado do BIRD foi de US$ 10 bi. Com os aportes sucessivos ao longo do tempo, o montante total do capital subscrito do Banco Mundial totaliza cerca de US$ 280 bi. O NDB tem capital autorizado de US$ 100 bi, capital subscrito de US$ 50 bi e capital integralizado de US$ 10 bi. Este deverá ser pago em cotas iguais por cada um dos cinco países fundadores. O capital autorizado do AIIB é de US$ 100 bi, o capital subscrito de aproximadamente o mesmo valor e o integralizado de US$ 20 bi.

Como discutido anteriormente, o AIIB foi originalmente concebido pela China como um mecanismo de financiamento regional, e muitos ainda se referem a ele como um dos pilares da arquitetura financeira e de governança construída para apoiar a iniciativa *Belt and Road* (BRI). O NDB, por sua vez, sempre foi anunciado pelos países do BRICS como uma instituição verdadeiramente global, cuja missão é servir aos PEEDs. Ao se olhar, contudo, para a composição do quadro de países-acionistas dos dois bancos, vê-se que esse critério do desenho institucional faz do AIIB menos "regional" do que dá a entender seu histórico e seu mandato focado na Ásia, e faz do NDB menos "globalizado" do que ele próprio entende ser pela leitura de sua Estratégia. De fato, não há consenso na literatura quanto ao caráter "global" ou "regional" das duas instituições jovens.[392]

O número de países-membros do AIIB se expandiu consideravelmente já nos primeiros três anos de operação. Em março de 2019, o banco contava com 93 membros aprovados, dos quais 70 haviam completado as etapas domésticas necessárias para tornar-se membros plenos da organização.

2.3.1.1 Condições de admissão de novos membros

Os estatutos dos três BMDs analisados listam como uma das competências privativas do Conselho de Governadores autorizar a entrada de novos membros e fixar as respectivas

[392] Sobre AIIB e NDB como MDBs 'regionais', ver: DELIKANLI et al, op. cit., 2018. Para MDBs 'globais', ver: ENGEN, Lars; PRIZZON, Annalisa. *A Guide to Multilateral Development Banks*, Overseas Development Institute (ODI), 2018.

condições de associação. Tendo esse dispositivo de fixação de competência comum, há variações entre eles quanto a outros critérios e ao quórum para as decisões sobre pertencimento.

O estatuto do Banco Mundial[393] delineia como único critério à entrada de novos membros a prévia associação do país interessado no Fundo Monetário Internacional.[394] A decisão sobre a admissão é tomada por maioria simples do Conselho de Governadores.

O acordo constitutivo do AIIB[395] estipula que um país deve ser membro do BIRD ou do Banco Asiático de Desenvolvimento para ingressar na instituição. O quórum de decisão sobre a matéria é a "maioria especial", o que requer o voto afirmativo da maioria dos Governadores, representando a maioria do poder de voto.[396]

Conforme o Acordo Constitutivo do NDB,[397] um país pode ser potencial membro do NDB desde que faça parte da ONU.[398] De modo similar ao AIIB, o estatuto do NDB também estipula a regra de votação por "maioria especial" para decisões sobre a entrada de novos membros, porém na instituição sediada em Xangai tal tipo de quórum é verificado quando há a anuência de 4 dos 5 países-fundadores, concomitante ao voto afirmativo de dois terços do total de poder de voto.[399]

O NDB é o único entre os três bancos analisados que regulamentou, por meio de uma política operacional específica e publicamente disponível, condições e procedimentos para a entrada de novos membros na instituição.[400] Por não introduzir critérios substantivos novos, como elementos de renda *per capita*, regime político ou compromisso com objetivos além dos já especificados no estatuto e das obrigações das políticas institucionais, a adoção de uma política dessa natureza parece indicar, sobretudo, uma intenção de formalização do procedimento para ingresso de novos membros.

---

393 THE WORLD BANK. IBRD *Articles of Agreement.* Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

394 Art. II, Section 1 (b).

395 ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Articles of Agreement.* Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.

396 Art. 18(2).

397 NEW DEVELOPMENT BANK. *Agreement on the New Development Bank.* Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

398 Art. 2.

399 Art. 5(b).

400 Parágrafo 3, a. Ver: NEW DEVELOPMENT BANK. *Terms, conditions and procedures for the admission of new members to the New Development Bank.* Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/06/Terms-Conditions-and-Procedures1.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

Aprovado durante a sua segunda reunião anual, realizada em Nova Delhi, em 2017, o documento intitulado "Termos, Condições e Procedimentos para Admissão de Novos Membros no Novo Banco de Desenvolvimento" reitera as condições de admissão previstas no estatuto, que são (i) a associação às Nações Unidas; (ii) a subscrição de cotas do capital do banco; (iii) a concordância com o cronograma de pagamento do capital subscrito (capital integralizado); e (iv) a aceitação da metodologia definida pelo Conselho de Governadores para a representação de novos membros no Conselho de Diretores. Condições adicionais fixadas pela política apenas formalizam o que se esperaria de qualquer membro interessado em associar-se a uma nova instituição, como o compromisso de aderir e respeitar o estatuto, os objetivos estratégicos e princípios, e as políticas e regras existentes.[401]

Em relação ao processo, segundo a política do NDB, as etapas preparatórias à admissão de novos membros envolvem (i) discussões prévias entre o país e os administradores, para a discussão sobre as prioridades do potencial membro, o número de cotas a serem subscritas e o cronograma de pagamentos; (ii) a autorização, pelo Conselho de Governadores, do início de uma negociação formal; (iii) a negociação formal propriamente dita, na qual são especificados o montante da contribuição, a forma e o tempo de subscrição do capital e respectiva transferência do capital aportado. Nesta fase, o membro em potencial também submete uma carta indicando o cronograma de pagamentos e se comprometendo a observar todas as obrigações decorrentes do status de membro ("*Letter of Application*"). Por fim, (iv) a fase de admissão, que se inicia com a transmissão da carta enviada pelo país candidato ao Conselho de Governadores, juntamente com um relatório assinado pela administração. O Conselho pode solicitar especificações adicionais ou alterações ao relatório, hipótese na qual as negociações devem ser retomadas e, atingido um novo acordo mútuo, um novo relatório e uma carta são submetidos à apreciação do órgão. Caso o Conselho aprove o pedido, editará uma Resolução de Admissão de Novo Membro.[402] Consistente com as provisões do Acordo Constitutivo, não são autorizadas reservas ou objeções, mas o membro tem o direito de realizar declarações.[403] O Brasil é, pelo estatuto, o depositário dos instrumentos de ratificação do Acordo Constitutivo pelos países-membros do NDB.[404]

[401] Parágrafo 3, b.
[402] Parágrafo 9, a.
[403] Art. 34(b). Observações sobre reservas e declarações em tratados internacionais multilaterais e prática de outros BMDs.
[404] Art. 48(b) - AoA NDB.

O cálculo do número de cotas passíveis de subscrição pelos países membros é dado por uma fórmula específica para cada instituição. Dos três bancos, o NDB é o único que não tornou pública a metodologia de alocação de ações para cada país-membro.

Durante a maior parte de sua história, a fórmula de alocação de cotas do Banco Mundial espelhou a do FMI, até que em 2010 houve uma desvinculação, sob a justificativa de que os critérios deveriam refletir melhor o mandato de desenvolvimento do Grupo Banco Mundial.[405] Em 2015, o Comitê de Desenvolvimento, um órgão de representação conjunta dos países-membros do FMI e do Banco Mundial, propôs, e o Conselho de Governadores do banco endossou, uma nova metodologia de cálculo de rateio de cotas. Entre outros propósitos, a nova fórmula deveria refletir os "papéis e responsabilidades" dos países-membros.[406] Na prática, isso significou a inclusão, no cálculo da distribuição de ações para cada país-membro, de um componente relacionado às contribuições realizadas à janela concessional do Grupo Banco Mundial, a IDA. Desde 2016, a 'fórmula dinâmica' do BIRD é composta, portanto, de duas variáveis: o "peso econômico" (*Economic Weight*) e as contribuições à IDA, na proporção de 80-20%. A métrica do peso econômico reflete a média do PIB dos últimos cinco anos, mensurada a partir da taxa de câmbio e do poder de compra paritário (*Purchasing Power Parity*), na proporção de 60% e 40%, respectivamente. O percentual relativo às contribuições à IDA é calculado por uma variável que combina o aporte às três últimas recapitalizações (80%) e o acumulado histórico de aportes (20%). Para incentivar os países a tornarem-se doadores da IDA, o primeiro aporte é premiado com um percentual adicional.[407]

[405] THE WORLD BANK. *2015 Shareholding Review Report to Governors.* Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23689867/DC2015-0007(E)Shareholding.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

[406] Segundo o Development Committee, "The term "roles" refers to the different parts shareholders play in the WBG, for example as providers of capital, as clients for its services and as participants in its governance. The term "responsibilities" refers to what is expected of shareholders in their roles, for example their support for its mission, their participation in its decision making, their financial contributions to its capital and to its work in the poorest countries through IDA". THE WORLD BANK. *2015 Shareholding Review Report to Governors.* Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23689867/DC2015-0007(E)Shareholding.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

[407] THE WORLD BANK. *A report to governors on shareholding at the Spring Meetings 2018.* Disponível em: <http://devcommittee.org/sites/devcommittee.org/files/download/Documents/2018-10/DC2018-0003_PShareholding420.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

O AIIB adotou uma fórmula muito mais simples que a do BIRD, pela qual o PIB foi definido como o critério de mensuração da participação do país na economia global e, por consequência, da alocação de ações entre os países-membros.[408]

2.3.1.2 Categorias de membros

A categorização de membros é um componente fundamental do estudo da governança dos BMDs porque ela repercute sobre direitos, deveres e privilégios dos países-membros, especialmente a alocação de poder de voto, a representatividade nos órgãos de governança e o acesso a produtos e serviços.

O BIRD classifica seus membros pela renda *per capita* (Renda Alta, Renda Média Alta, Renda Média Baixa e Renda Baixa). Conforme discutido no capítulo anterior, tal classificação, além de sua importância para os estudos de desenvolvimento econômico, se presta a subsidiar decisões sobre a 'graduação' de um país, isto é, a conversão de *status* de 'país-tomador' para 'país-emprestador' ou de país elegível a financiamentos concessionais (ou fundos especiais) a país elegível apenas ao crédito praticado a taxas de mercado. Na prática, como se viu, os gatilhos não são acionados automaticamente, apenas servem como um elemento adicional - e de cunho mais objetivo - para a decisão política sobre quem se qualifica como beneficiário do apoio financeiro e técnico dos bancos multilaterais. Na IDA, o braço de empréstimos concessionais e subvenções do Grupo Banco Mundial, os países são classificados em contribuidores (*contributors*) e tomadores (*borrowers*). Os primeiros participam dos processos periódicos de capitalização da instituição, enquanto os segundos são países de renda baixa ou menos desenvolvidos beneficiários dos serviços da entidade.

O AIIB e o NDB possuem distintos critérios de classificação de seus membros, entre eles o critério (i) geográfico, o (ii) econômico e o (iii) de pertencimento.

O critério geográfico puro não existe no NDB, ou seja, não há a tradicional divisão entre membros regionais e não regionais. No AIIB, ele vem combinado com o econômico. Trata-se, portanto, de um critério geoeconômico.

[408] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Report on the Articles of Agreement of the AIIB.* Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_report_on_the_articles_of_agreement.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

Até o primeiro trimestre de 2019, o AIIB possuía 44 membros regionais e 26 membros não regionais. O AIIB informava, ainda, que 23 países estavam em processo de finalização do processo de conversão em membros plenos, dos quais 6 eram regionais e 17 não regionais. Segundo o estatuto do AIIB, o mínimo de 75% do capital do banco deve ser subscrito por países regionais, salvo autorização do Conselho de Governadores para que esse limite seja reduzido, em votação majoritária do tipo 'especial' (voto afirmativo da maioria dos Governadores mais a maioria do poder de voto).[409] Interpretação dos membros-fundadores, anexa ao acordo constitutivo, firmou o entendimento de que o banco buscará manter o percentual mínimo de 70% do poder de voto entre os membros regionais.[410]

Em relação aos financiamentos, o estatuto do AIIB não proíbe que os membros de fora da região asiática acessem seus produtos e serviços, nem estabelece um teto, em termos percentuais, para investimentos em membros não regionais. Contudo, um teto inicial de 15% foi fixado em um documento de estratégia aprovado no início de 2018, a chamada Estratégia de Financiamento a Operações em Membros Não Regionais.[411] Tal documento estabelece princípios e diretrizes sobre o financiamento a operações em membros não regionais. Conforme a estratégia, o AIIB financiará projetos em países de fora da Ásia caso estes tragam "benefícios significativos" para a região, avaliados de acordo com seu potencial de promover os objetivos estratégicos do banco (fomento ao desenvolvimento econômico, criação de riqueza, conectividade etc.).[412] O qualificador "benefícios significativos" - que, note-se, não consta do estatuto - está sujeito à observância de três princípios alinhados às prioridades temáticas do AIIB (conectividade, infraestrutura sustentável e mobilização do capital privado):

> (i) O Banco poderá considerar investimentos com o objetivo de apoiar o comércio e conectividade com a Ásia, incluindo portos, ligações de transporte, geração e

[409] Art. 5(2) e 5(3).
[410] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Report on the Articles of Agreement of the AIIB.* Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_report_on_the_articles_of_agreement.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[411] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Strategy of financing operations in non-regional members.* Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/financing-operations/Strategy-on-Financing-Operations-in-Non-regional-Members.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.
[412] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Strategy of financing operations in non-regional members.* Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/financing-operations/Strategy-on-Financing-Operations-in-Non-regional-Members.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

transmissão de energia e gasodutos. Esse princípio foi enunciado como prioritário para a decisão de investimento em membro não-regional;

(ii) O Banco pode considerar investimentos em bens públicos globais, especificamente projetos de geração de energia renovável. Para tanto, o projeto deve estar previsto nas Contribuições Nacionais Determinadas (CNDs) do Acordo de Paris;[413]

(iii) O Banco pode considerar investimentos em membros não regionais que o Conselho de Diretores considere como geograficamente próximos e economicamente integrados com a Ásia. Um exemplo ilustrativo mencionado pelo banco é o Egito.

No NDB, o critério econômico se manifesta na distinção entre os tomadores (*borrowing members*) e os emprestadores (*non borrowing members*). Os primeiros são os países de renda baixa ou média, enquanto que os segundos são países de renda alta, pela classificação do Banco Mundial. Os direitos conferidos aos dois grupos de membros dizem respeito tanto à participação no capital quanto à alocação de crédito. Membros tomadores podem deter, conjuntamente, até 25% das ações subscritas do capital do NDB, enquanto que o percentual reservado aos emprestadores é de 20%. Independentemente do status como tomador ou emprestador, um país-membro que não seja do agrupamento BRICS pode deter até 7% das ações individualmente. Em relação ao acesso ao crédito e demais produtos e serviços, apenas tomadores são elegíveis.

O critério de pertencimento, no AIIB, se revela ainda pela existência de uma categoria específica de membros, os "membros fundadores". São assim considerados aqueles membros tiverem aderido ao Acordo Constitutivo até a data estipulada no próprio acordo (Art. 58)[414], ou que tiveram um prazo adicional concedido pelo Conselho de Governadores para ingressar no banco, sem perder o status de "membro fundador". Foi o caso do Brasil, que teve prorrogada pelo menos duas vezes a data-limite para a assinatura do acordo.[415] Para os membros fundadores, o estatuto outorga 600 votos adicionais, além dos votos conferidos pelas ações do capital subscrito e os votos básicos.[416]

[413] Sobre INDCs, ver item 3.1.1.
[414] Ver, Art. 58(1): "This Agreement shall be subject to ratification, acceptance or approval by the Signatories. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Depository not later than December 31, 2016, or if necessary, until such later date as may be decided by the Board of Governors by a Special Majority vote as provided in Article 28. The Depository shall duly notify the other Signatories of each deposit and the date thereof".
[415] A última prorrogação foi até 31 de dezembro de 2018.
[416] Art. 28(1), *iii*.

No NDB, o critério de pertencimento confere aos países BRICS um *status* privilegiado frente a todos os demais países-membros. Como membros-fundadores, os BRICS terão, a qualquer tempo, no mínimo 55% das ações com direito a voto. Esse piso acionário confere aos cinco países alto poder de influência nas decisões estratégicas. As regras de votação majoritária requerem pelo menos dois terços do total de poder de votos para a aprovação de decisões estratégicas ("maioria qualificada"),[417] com algumas matérias em que é necessário, além desse percentual, o consentimento de 4 dos 5 países BRICS ("maioria especial").[418]

Ressalte-se que, independentemente da condição de membro, é possível que um país em desenvolvimento seja beneficiário dos empréstimos do NDB, atendidas as condições de uma política geral para financiamento a não-membros, cuja aprovação cabe ao Conselho de Governadores, por maioria especial.[419]

2.3.2 Estrutura organizacional

A estrutura organizacional de um BMD espelha um equilíbrio entre considerações sobre custos administrativos/operacionais e a autonomia delegada à instituição multilateral. Os escritórios nos países facilitam o monitoramento da execução dos projetos e o diálogo político com o país-receptor, porém podem tornar a atuação dos bancos mais intrusiva sobre decisões políticas e econômicas domésticas. Os departamentos de pesquisa em economia do desenvolvimento, a depender de sua estrutura, sinalizam a importância dada ao conhecimento sobre desenvolvimento, sendo assim um indicador do apetite da instituição em promover reformas no campo institucional.

---

[417] Qualified Majority: 1) Determine the periodicity of the BoD meetings (if not the standard quarterly) - art. 12(g); 2) Convert the non-resident BoD into resident - art. 12(g); 3) Establishment and administration of Special Funds - art. 23(a)

[418] Special Majority:1) Conditions for entry of new members - art. 5(b); 2) Increase of the authorized and subscribed capital stock of the Bank, as well as the proportion between the paid in shares and the callable shares - art. 7(d); 3) Review the capital stock of the Bank every 5 years - art. 7(e); 4) Determine initial subscribed shares by new members and whether or not they will be at par - art. 8(a) and 8(b); 5) Establish the methodology by which additional Directors and alternates shall be elected, so that the total number of Directors shall be no more than 10 (ten) - art. 12(b); 6) Terminate the contract of the President - art. 13(a); 7) Approve a general policy for loans (public or private) in non-member emerging or developing countries - art. 19, d; 8) Suspend a member, terminate the suspension - art. 38(a), 38 (b); 9) Terminate the operations - art. 41; 10) Decide on distribution of assets shall be made to members on account of their subscriptions to the capital stock of the Bank - art. 43(a); 11) Amendment of the Agreement and specify time for entry into force (if less than 3 months) - art. 44(a) and art. 44(c)

[419] Art. 19, d.

Aos primeiros anos de existência, o NDB e o AIIB não expressaram uma firme intenção de seguir o modelo do Banco Mundial e instalar escritórios em cada país-membro. O NDB irá abrir um escritório em cada um dos cinco países fundadores, isto é, os BRICS, mas a prática irá dizer qual será o papel de tais escritórios no longo prazo. Inicialmente, o objetivo declarado é o de prospectar oportunidades de negócios, aumentar o conhecimento dos atores locais sobre a instituição e prover serviços de capacitação para a preparação de projetos. Os escritórios regionais, como são chamados, serão, segundo o NDB, enxutos, focados nos projetos e irão trabalhar para desenvolver e expandir a lista de projetos financiáveis.[420]

O Banco Mundial possui aproximadamente dez mil funcionários, entre aqueles alocados em sua sede, em Washington, D.C., e nas centenas de escritórios ao redor do mundo. Ao fim de 2018, o NDB tinha aproximadamente 120 funcionários, com uma meta de quadruplicar esse número até 2021. O AIIB possuía 180 funcionários e mantém a mesma visão do NDB em ser uma organização formada por uma burocracia enxuta de poucas centenas de pessoas.

A estrutura do Banco Mundial é a mais complexa e capilarizada entre os três BMDs. O banco possui mais de 170 escritórios ao redor do mundo. Em alguns países, possui até mesmo escritórios em mais de uma cidade. No Brasil, por exemplo, o banco tem escritórios em Brasília, Recife e Fortaleza. O NDB abriu escritórios em Joanesburgo e em São Paulo, e planeja abrir até 2021 mais dois na Índia e na Rússia, além de um escritório de representação em Brasília. O AIIB ainda não tornou pública intenção de abrir escritórios fora da China.

Jim Kim (2012-2019) promoveu profundas modificações na estrutura organizacional do Banco Mundial. De uma estrutura centrada em seis departamentos regionais, o ex-presidente introduziu quinze Práticas Globais - departamentos baseados no conhecimento, focados em setores como saúde, educação e agricultura - que seriam destinados a facilitar o compartilhamento do conhecimento sobre desenvolvimento. A mudança ocorreu após análises internas revelarem que o enorme acúmulo de conhecimento gerado dentro do próprio banco estava confinado às regiões nas quais ele era gerado. A ‘quebra de muros’ entre as duas principais unidades – a de Economia do Desenvolvimento e de Financiameno do Desenvolvimento – por meio da criação das Práticas Globais serviria ao objetivo de facilitar a ‘entrega de resultados customizados aos clientes’ aproveitando-se do melhor conhecimento técnico e acumulo operacional disponível na instituição.

[420] NEW DEVELOPMENT BANK. *Annual Report 2017*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB_AR2017.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. Ver p. 29.

A estrutura organizacional do AIIB é formada por cinco Vice-Presidências (Investimentos, Políticas e Estratégia, Administrativo, Secretaria Corporativa e Financeiro), seis Diretorias-Gerais, uma controladoria, uma tesouraria e algumas unidades independentes, entre elas a de auditoria interna, a de monitoramento de implementação de projetos, a de ética e a Unidade de Resolução de Queixas, Avaliação e Integridade (CEIU, na sigla em inglês).

O NDB possui quatro Vice-Presidências (Operações, Financeiro, Risco e Estratégia e Administrativo), cada uma delas nomeada por um dos países-fundadores, além da nomeação do Presidente, realizada de maneira rotativa a cada cinco anos. Além disso, o banco possui 14 Diretorias-Gerais, das quais duas são ocupadas pelos chefes dos escritórios regionais na África (localizado em Joanesburgo) e nas Américas (sediado no Brasil). A unidade de Avaliação Independente reporta diretamente ao Conselho de Diretores, assim como a auditoria interna, que está vinculada à Presidência apenas para questões administrativas e operacionais.[421]

2.3.3 Governança: Conselho de Governadores, Conselho de Diretores e Presidência

De um modo geral, os três BMDs possuem o mesmo tipo de estrutura institucional de governança, que consiste em um Conselho de Governadores (CG), um Conselho de Diretores (CD), um Presidente e alguns Vice-Presidentes. No CG e no CD, o poder de voto segue o padrão de ponderação pela quantidade de ações com direito a voto, mais os eventuais votos adicionais conferidos pelo estatuto (ex.: votos básicos, votos para membros fundadores, votos de ações especiais etc.).

A dupla camada de órgãos colegiados – o CG e o CD – aproxima o AIIB e o NDB do Banco Mundial em um primeiro momento, mas variações de desenho institucional mostram uma clara intenção dos países em desenvolvimento em romper com o arranjo predominante nos BMDs globais e regionais. Pretendem, de fato, ir além, para dotar suas instituições de arranjos inovadores de supervisão e *accountability* mútua. A característica-chave de desenho institucional diferenciadora é o Conselho de Diretores não-residente, que, como visto no Capítulo 1, já fazia parte da experiência do sistema de BMDs sub-regionais. O CD não residente aproxima a governança de um BMD da que predomina nas corporações privadas, em que o

[421] NEW DEVELOPMENT BANK. *About us - Organization.* Disponível em: <https://www.ndb.int/about-us/organisation/organisation-structure/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

conselho de administração não se envolve diretamente com a gestão dos negócios, mas exerce supervisão sobre a diretoria-executiva.

Um outro exemplo pode ser mencionado. Os países fundadores do NDB escolheram não fazer do seu Presidente o *chairman* do Conselho de Diretores. Essa escolha não é trivial, uma vez que sem o poder de dirigir os trabalhos do Conselho de Diretores, não é o presidente quem define a agenda do órgão. A influência da administração sobre as deliberações do Conselho fica, assim, reduzida, reafirmando-se uma separação entre a supervisão política e a gestão de negócios da organização.

À luz de algumas recomendações de reforma de governança do Banco Mundial anteriores, esses dois exemplos podem ser considerados como positivos para o incremento da *accountability* dos órgãos internos da governança dos BMDs.[422] Retoma-se a essa questão no capítulo seguinte (item 3.2.2).

2.3.3.1 Conselho de Governadores

Em todas as três instituições, cada país nomeia um representante para o CG, geralmente um indivíduo no nível ministerial. Os governadores servem sem remuneração. No NDB, o presidente do CG é nomeado por um dos membros-fundadores - os BRICS - de maneira rotativa. O primeiro país a ocupar o cargo foi a África do Sul, que será substituída pela Índia em 2021.

Nos três BMDs, o CG reúne-se ordinariamente, uma vez ao ano. No BIRD e no AIIB, o CG pode vir também a se reunir extraordinariamente se convocado por pelo menos 5 membros do Conselho de Diretores, sendo que, no primeiro, há também a possibilidade de convocação por membros do CD que representem pelo menos 25% do total de votos. O estatuto do NDB delega ao próprio CG o poder de regulamentar, periodicamente, o número mínimo de membros necessários para realizar convocações extraordinárias.[423] O quórum de instalação das reuniões

[422] THE WORLD BANK. *Repowering the World Bank for the 21st Century*. Report of the High-Level Comission on Modernizaiton of World Bank Group Governance. Disponível em: < http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/WBGovernanceCOMMISSIONREPORT.pdf>. Acesso em 2 de maio de 2019.
[423] Art. 11(c).

do CG nos três bancos deve ser formado pela maioria dos Governadores que detenham pelo menos dois terços do poder de voto.

Nos três BMDs, é permitido ao CG delegar ao Conselho de Diretores a autoridade para exercer quaisquer poderes que lhes são conferidos pelo estatuto, salvo competências listadas como privativas do órgão máximo da hierarquia das instituições. Em comum, os acordos constitutivos do BIRD, do AIIB e do NDB reservam ao CG o poder de decisão sobre as seguintes matérias: (i) admitir novos membros e determinar as condições de entrada; (ii) suspender membros; (iii) aumentar ou diminuir o estoque de capital; (iv) eleger o Conselho de Diretores e determinar a sua remuneração;[424] (v) apreciar recursos em face de decisões ou interpretações realizadas pelo Conselho de Diretores; (vi) suspender ou encerrar as operações do banco; (vii) distribuir o lucro líquido; e (viii) aprovar emendas ao acordo constitutivo. A nomeação do(a) Presidente é uma outra decisão reservada exclusivamente ao CG no NDB e no AIIB. No BIRD, embora o estatuto não proíba a delegação ao Conselho de Diretores do poder de nomear o(a) Presidente, tal decisão é, na prática, tomada pelo CG.

O estatuto do NDB reservou ao CG uma série de competências adicionais que, nos outros dois BMDs, podem ser delegadas ao Conselho de Diretores. Entre elas, estão decidir sobre o número de Vice-Presidentes e aprovar a estratégia quinquenal da instituição.[425] Mantém-se no mais alto nível hierárquico de decisão e deliberação política da instituição, portanto, questões de relevância estratégica. O desenho da regra transparece um desejo dos BRICS em exercer um maior grau de controle sobre a instituição que fundaram em 2015 e pode ser interpretado também como uma técnica de formar consenso político no mais alto nível na tentativa de dirimir, na fase de implementação dos planos estratégicos, possíveis pedidos de revisão ou baixo *enforcement*. A incerteza sobre o futuro da cooperação, que, na visão de alguns analistas, é um traço singular da cooperação dos BRICS, é um problema que, pelos postulados da teoria racional de Koremenos e Snidal, é corrigido por regras mais rígidas de decisão.[426]

No AIIB, o CG não pode delegar poderes que lhes sejam expressamente designados pelo estatuto, mesmo que não estejam listados na cláusula específica de poderes e competências privativos. Embora esse tipo de previsão não se reproduza expressamente no estatuto do BIRD

[424] No caso do NDB, o Conselho de Diretores será remunerado apenas se o CG decidir por torná-lo um órgão "residente".
[425] Art. 11(b), *ix* e *xii*.
[426] KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. The rational design of international institutions. *International organization*, v. 55, n. 4, p. 761-799, 2001. Ver p. 792.

e do NDB, a prática institucional aponta para a sua aplicação em relação a alguns temas, especialmente no caso do BIRD, em que decisões como a nomeação do presidente e a aprovação do balanço e demonstrações financeiras são tomadas pelo CG.

2.3.3.2 Conselho de Diretores

O Conselho de Diretores (CD) é, certamente, o órgão de governança que atrai mais interesse dos observadores dos BMDs, porque, na prática, a maioria das decisões sobre questões estratégicas e políticas são delegadas a ele pelo CG. Os conselhos de diretores do NDB e do AIIB são ambos não residentes. Segundo o estatuto, eles se reúnem presencialmente uma vez por trimestre ou quando necessário para cumprir suas funções. Os conselheiros do NDB têm aproveitado para sincronizar seus encontros presenciais com eventos promovidos por órgãos relevantes da governança econômica global, como as reuniões do Banco Mundial/FMI e as cúpulas dos BRICS.

O NBD limitou a dez (10) o número de diretores e reservou sua presidência para os países do BRICS de maneira rotativa, assim como no CG. O Brasil foi selecionado como primeiro presidente do CD e a China ocupará o assento em 2021. A primeira composição do CD do AIIB é composta de 12 (doze) membros, dos quais nove (9) são nomeados por membros regionais e três (3) por membros regionais. O tamanho inicial do BIRD era de doze (12) diretores, mas a partir de 2018 tinha vinte e cinco (25) diretores. A Tabela 3, a seguir, exibe uma visão geral dos principais atributos do CD dos três MDBs.

Tabela 3 – Atributos-chave do Conselho de Diretores: AIIB, NDB e BIRD

BMD	Composição	Regras de nacionalidade	Remuneração	Mandato (duração)	Residente ou Não Residente	Permite 'voting split'
AIIB	12 (9 regionais e 3 não regionais)	Máximo de 2 membro com a mesma nacionalidade (mesmo para Diretores alternativos)	Não, a não ser que CG autorize	2 anos, pode ser reeleito (Art. 25(5))	NR	Sim
NDB	10 (apenas pode aumentar por emenda ao Estatuto) (Art. 12(b))	Cada membro fundador aponta 1 diretor e 1 direitor alternativo (5 de 10)	Não	2 anos, pode ser reeleito (Art. 12 (c))	NR	Sim
Banco Mundial	25 (inicialmente era 12)	6 são apontados pelos 6 maiores acionistas (Art. V, Section 4 (i)). Alguns assentos são para regiões específicas	Termos e condições de compensação são fixados pelo CG	2 anos, sem limite para reeleição	R	Não

* EUA, Reino Unido, Japão, China, Alemanha e França.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos estatuos do AIIB, NDB e Banco Mundial.

Em novembro de 2018, os três diretores não regionais do AIIB representavam doze, oito e quatro acionistas, respectivamente. A Índia recebeu um assento exclusivo e a China e Hong Kong são representados por um único diretor. Outros diretores regionais representavam quatro ou seis países cada. A representação de membros regionais e não regionais no CD do AIIB corresponde exatamente à distribuição do poder de voto: 3/4 para membros regionais e 1/4 para não regionais. Isso dá 9 assentos para o primeiro e 3 assentos para o último. Como o CG pode aumentar o número de Diretores (ao contrário do NDB, onde é necessária uma emenda ao Acordo), resta saber se essa proporção será observada no futuro.

Nos primeiros três anos, a composição do CD do NDB compreende apenas os cinco diretores indicados pelos membros fundadores. O CG pode aumentar o número de diretores em até dez, mas cinco vagas são sempre reservadas para os países do BRICS.

2.3.3.3 Presidente

O Presidente é responsável pela gestão administrativa e pela condução dos negócios ordinários dos BMDs. Os critérios de nacionalidade do Presidente são diferentes para os três BMDs. No NDB, o Presidente é nomeado pelos países do BRICS de forma rotativa. A Índia nomeou o primeiro presidente e o Brasil nomeará seu sucessor em 2020.

O Acordo do AIIB estabelece que o Presidente deve ser selecionado pelo CG através de um "processo aberto, transparente e baseado no mérito", mas apenas indivíduos de países-membros regionais podem ocupar o cargo.

O presidente do Grupo Banco Mundial sempre foi nacional dos EUA, mas essa é uma convenção informal, não um requisito formal do estatuto do banco. Desde a eleição de Jim Kim, também um nacional dos EUA, em 2012, o CG do BIRD elenca como um dos elementos do processo de eleição a escolha baseada no mérito, em processo aberto e transparente. Essa linguagem foi, como visto, cristalizada no estatuto do AIIB.

Os Presidentes do AIIB e do BIRD também atuam como presidentes do Conselho de Diretores, mas só votam em caso de empate. O Acordo do NDB estabelece que o Presidente não servirá como presidente do CD, a menos que se torne um conselho residente após uma decisão do CG por maioria qualificada (dois terços do poder de voto). O NDB também tem uma regra para os vice-presidentes: pelo menos um vice-presidente deve ser de um país do BRICS, exceto do país que já tenha nomeado o presidente para o mesmo período.

2.3.4 Regras sobre distribuição e exercício de poder de voto

O BIRD, o AIIB e o NDB seguem o padrão de "*one-share-one-vote*", predominante entre as IFIs. Porém, o cálculo do poder de voto efetivo de cada país-membros não é o mesmo para as três instituições. No NDB, ele leva em consideração apenas a posição acionária, ou seja, cada cota do capital dá direito a um voto no Conselho de Governadores e no Conselho de Diretores. Já no BIRD e no AIIB, o poder de voto é calculado pela soma de diferentes tipos de direitos de votos: os votos decorrentes das cotas subscritas do capital (*quota shares*), os votos básicos (*membership shares*) e no caso do AIIB, adicionam-se ainda os votos dos membros fundadores (*founding member votes*).

Pelo estatuto original do BIRD, os votos básicos eram de 250 por membro. Em 1979, os países-membros foram convidados a subscrever mais 250 ações para membros (*membership shares*), dobrando assim o número de votos básicos. Ao longo do tempo, houve uma diluição dos direitos de voto conferidos pelos votos básicos em razão dos aumentos gerais e seletivos de capital do Banco Mundial. De quase 11% do total do poder de voto na origem do banco, a proporção caiu para 2,86%, retornando a um patamar intermediário de 5,5% após as reformas de "voz e governança" de 2010.[427]

Os votos básicos do AIIB são calculados pela divisão equânime entre todos os membros de 12% da soma de votos das ações, votos básicos e votos para membros fundadores.no Os votos para "membros fundadores" são distribuídos igualitariamente ao número de 600 por país-membro. O objetivo dos países-fundadores ao alocar esse número de votos foi o de que essa modalidade viesse a atingir 3% do total do capital. Juntamente com os 12% de votos básicos, o AIIB teria, em total de votos não atrelados a ações, 15% do estoque total. Desta forma, teria um percentual de ações alocadas exclusivamente em razão da condição de membro num patamar intermediário entre o ADB (20%) e o BIRD (5,5% desde 2015).[428] Em outras palavras, o AIIB almejou ter uma governança moderadamente democrática quanto à distribuição assimétrica de direitos de voto.

Enquanto que, no BIRD, o quadro do poder de voto e da posição acionária do coletivo de membros reflete a composição de interesses e o jogo de poder político e econômico entre os países-membros, no NDB e no AIIB há critérios jurídicos de distribuição de poder de voto que advêm dos seus respectivos estatutos, conforme exibidos na terceira coluna da tabela 4, abaixo. Ressalte-se que pisos mínimos de posição acionária para determinadas categorias de membros (como os membros regionais) são comuns nos bancos regionais e sub-regionais.

[427] Discute-se com mais detalhe o racional dos votos básicos e as reformas empreendidas na governança do Banco Mundial após a Crise Financeira Global no Capítulo 3.
[428] LICHTENSTEIN, Natalie. *A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank.* Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 87.

Tabela 4 – Estrutura de Capital e Regras de Alocação de Poder de Voto (BIRD, AIIB e NDB) – US$ mi

BMD	Capital autorizado/ subscrito/integralizado/exigível	Cálculo do poder de voto	Critérios específicos de alocação de votos	Poder de voto dos cinco maiores acionistas
AIIB	100,000/96,100/ 20,000/80,000	- Votos básicos[429] + Votos das ações + Votos de membros fundadores (600 votos)	- Membros regionais: mín. de 75% das ações (exceto se o CG autorizar redução do percentual)	- China: 26.6%** - Índia: 7.64% - Rússia: 6% - Alemanha: 4.2% - Coréia do Sul: 3.54%
NDB	100,000/50,000/ 10,000/40,000	- Equivalent to the number of subscribed shares	- BRICS: mín. 55% - Tomadores: máx. 25% - Emprestadores: máx. 20% - Cada país-membro não fundador: máx. 7%	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul possuem 20% cada
Banco Mundial (BIRD)	N/D/274,700/ 16,400/258,300*****	- Ações básicas (ou votos básicos)[430] + Subscribed shares (share votes)	- Não há regras especiais	- EUA: 15.98%** - Japão: 6.89% - China: 4.45% - Alemanha: 4.03% - Reino Unido e França: 3.78%

Notas: * Junho 2018. **Poder de veto para mudar o Estatuto.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Estatutos do AIIB, NDB e Banco Mundial.

Por sua vez, o Anexo II traz as modalidades de regras de votação - simples, majoritária qualificada, majoritária especial, unanimidade etc. - para diferentes matérias no Conselho de Governadores dos três BMDs. Uma discussão detalhada sobre a rigidez ou flexibilidade das regras de votação do BIRD, do AIIB e do NDB, diferenciando o primeiro dos dois últimos e

[429] Os votos básicos no AIIB são calculados por uma divisão igual entre todos os membros de 12% do total de votos (votos básicos, votos e votos do "Membro Fundador"). Ver: AIIB Agreement, Article 28(1), i.

[430] Votos básicos foram estabelecidos na origem do Banco Mundial para garantir uma representação adequada e justa dos membros mais pobres da instituição. Votos básicos foram originalmente na proporção de 250 para cada membro. Com o tempo, à medida que o total de capital aumentou, a proporção de votos básicos foi diluída. O acordo foi emendado em 2010 para aumentar os votos básicos a 5,55% do total de votos. Ver: THE WORLD BANK. *A report to governors on shareholding at the Spring Meetings 2018.* Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23776699/DC2018-0003_PShareholding420.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

estes entre si, bem como seu significado para a revisão de modelos de governança de bancos multilaterais, é realizada no item 3.2.1, do Capítulo 3.

2.4 Operações

2.4.1 Planejamento estratégico por país

Inicialmente, os BMDs aprovavam financiamentos a projetos de modo isolado. Nos anos 1970, o Banco Mundial deu os primeiros passos para articular uma estratégia de investimentos com foco no país-cliente, em contraponto à assistência projeto a projeto. Robert McNamara (1968-1981), quinto presidente do BIRD, introduziu um instrumento para a inserção de projetos em uma perspectiva mais ampla de diálogo político com os países sobre políticas econômicas, os C*ountry Program Papers*. Estes eram meros apêndices aos documentos de projeto com o objetivo de contextualizar a proposta de investimento e subsidiar a decisão do Conselho de Diretores. Durante a presidência de Ronald Reagan, o governo dos EUA abraçou a ideia de que o apoio orçamentário era o mecanismo mais efetivo para induzir os países a adotarem reformas econômicas de viés liberalizante. O planejamento estratégico por país se tornaria, assim, um instrumento adequado ao tipo de assistência que o banco priorizaria em muitos países nos anos e décadas seguintes, naturalmente mais complexa que a implantação de projetos de infraestrutura e com horizontes de longo prazo.[431]

A estratégia de país serve para gerar informações, articular interesses, subsidiar a alocação de crédito e racionalizar o emprego efetivo de instrumentos na prática. O arcabouço do Banco Mundial é o mais completo em termos de regulamentação do escopo do instrumento e dos procedimentos de elaboração. O NDB possui uma política para a construção dos Planos de Parceria de País (*Country Partnership Plans* – CPP), mas os projetos aprovados nos primeiros quatro anos não foram precedidos de um plano de país. O AIIB não possuía, nos seus primeiros três anos, uma política específica para orientar a elaboração de estratégias por país, limitando-se a informar que na fase de programação estratégica do seu ciclo de projetos o banco revisa ideias e propostas originadas de clientes, parceiros e outras partes interessadas para

[431] BABB, Sarah. *Behind the development banks:* Washington politics, world poverty, and the wealth of nations. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

atingir um equilíbrio apropriado entre setores, países e tipos de operação (soberanas e não soberanas).

Na atualidade, a etapa de programação dos doadores que atuam na cooperação para o desenvolvimento – bilaterais ou multilaterais – é fortemente influenciada pela linguagem de parceria, *ownership,* participação e transparência, todos corolários da "nova arquitetura da ajuda ao desenvolvimento" erigida a partir no Consenso de Monterrey (2002) e das sucessivas declarações e acordos emanados do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE (CAD-OCDE). No entanto, na história da cooperação, trata-se de um processo assimétrico, em que tanto a visão política dos países-credores como a visão da tecnocracia da instituição (especialmente as multilaterais) predominam sobre as visões de desenvolvimento do país-receptor e sobre os direitos de participação dos indivíduos e coletividades sociais afetados pelo processo de desenvolvimento.[432]

O antecessor do atual Marco de Parceria do País do Banco Mundial, a Estratégia de Assistência ao País (*Country Assistance Strategy* – CAS), era originalmente um documento secreto, ao qual nem os órgãos do legislativo ou do executivo do país tinham acesso.[433] O processo tampouco previa consultas públicas com atores do governo ou sociedade civil. Sob críticas, o Banco Mundial passou a conferir maior transparência ao documento e a conduzir processos públicos de consultas para a sua elaboração. A divulgação e a realização de consultas dependiam, no entanto, do consentimento do governo do país em questão. Caso não houvesse autorização, o Banco Mundial publicava apenas uma Nota de Informação Pública sobre a estratégia. Uma vez autorizada a divulgação, o CAS era disponibilizado apenas na sua versão final, após aprovação do Conselho de Diretores.[434]

As políticas do Banco Mundial e do NDB sobre a formulação de estratégias de país são, de modo geral, convergentes quanto às etapas do procedimento. Em consonância com a ideia de uma estrutura enxuta, a política do NDB simplifica alguns procedimentos e requerimentos substantivos dos documentos produzidos ao longo do processo, mas a exata profundidade e

[432] DANN, Philipp. *The law of development cooperation:* a comparative analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
[433] O primeiro CAS sobre o Brasil tornado público pelo Banco Mundial foi requisitado membro do Congresso Nacional, após pressão de organizações da sociedade civil. Vianna, Aurélio. Prefácio. In: CARDOSO, Alessandra; BORGES, Caio de Souza; RODRIGUEZ, Maria Helena (Org.). *Política Socioambiental do BNDES:* Presente e Futuro. Brasília: INESC, 2015.
[434] THE WORLD BANK GROUP. *Country Assistance Strategy for Croatia.* Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website00978/WEB/OTHER/85256B-7.HTM>. Acesso em 15 de maio de 2019>. Acesso em 10 de maio de 2019.

amplitude dos diagnósticos e análises dependerão da prática do planejamento em si. A linguagem demonstra, no entanto, uma propensão à formulação de planos mais sintéticos e focados nas áreas de atuação prioritárias delineadas na estratégia institucional. Um exemplo é o requisito de que o plano de investimentos e ações demonstre como avança o objetivo de integração regional entre os membros e entre os países BRICS, separados por longas distâncias. Uma diferença notável é que a política do NDB não prevê a realização de consultas com atores da sociedade civil, apenas com entidades governamentais e empresas privadas potenciais beneficiárias imediatas dos financiamentos.

As duas subseções seguintes detalham os procedimentos da programação estratégica por país do Banco Mundial e do NDB.

2.4.1.1 Banco Mundial: Ciclo de engajamento com o país

Desde os *Country Program Papers*, o planejamento por país do Banco Mundial sofreu transformações, algumas delas radicais, em seu escopo, formato, governança e função. Primeiro, o instrumento passou a ser obrigatório para todos os países elegíveis a empréstimos do BIRD e IDA. Segundo, passou a reunir análises e ações previstas em relação a todas as entidades do Grupo Banco Mundial (BIRD, IDA, IFC e MIGA). E, terceiro, segundo o próprio banco, adotou um tom menos centrado nos próprios produtos e na visão da instituição para justificar como as intervenções se alinham à estratégia de desenvolvimento dos países e como o quadro de ações e respectivos instrumentos se explica frente ao imperativo da efetividade do desenvolvimento.[435]

No Banco Mundial, as decisões sobre projetos específicos são realizadas tendo por base um arcabouço que, na atualidade, é conhecido por Marco de Parceria do País (*Country Partnership Frameworks* – CPF). Este substituiu, em 2014, a clássica Estratégia de Assistência ao País. O CPF é integrado para as quatro agências do Grupo Banco Mundial (BIRD, IDA, IFC e MIGA) e é regulamentado por uma diretiva e uma guia operacional.[436]

---

[435] THE WORLD BANK. *World Bank Group Country Engagement:* an early-stage assessment of the systematic country diagnostic and country partnership framework process and implementation. Washington: World Bank Group, 2017. Ver Apêndice A, p. 63-69.

[436] THE WORLD BANK. *Policies and procedures.* IBRD/IDA/IFC/MIGA Guidance – Country Engagement. Catalogue Number OPCS5.01-GUID.110. Disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=1cb5ccd7-e58e-4790-9637-8f9d5f23b57d&ver=current>. Acesso em 10 de maio de 2019. THE WORLD BANK. *Policies and*

A elaboração do CPF ocorre no âmbito do Ciclo de Engajamento com o País e envolve um processo faseado no qual a primeira etapa é a avaliação dos resultados do apoio prestado no período anterior. Tal avaliação é realizada pela própria administração, sujeita à validação dos resultados pelo Grupo de Avaliação Independente (GAI, ou IEG, na sigla em inglês). O banco elabora, em seguida, um relatório de diagnóstico – o Diagnóstico Sistemático de País (*Systematic Country Diagnostic* – SCD) – "para identificar os principais desafios e oportunidades para um país para acelerar o progresso rumo aos objetivos de desenvolvimento que sejam consistentes com os objetivos de acabar com a pobreza absoluta e impulsionar a prosperidade compartilhada de maneira sustentável".[437] Finalmente, desenvolve-se o CPF, que delineia um "programa seletivo e flexível" para ajudar o país a alcançar esses objetivos. O CPF, conforme a diretiva, articula como a seleção de objetivos se alinha com (i) as prioridades do próprio programa de desenvolvimento do país, (ii) as prioridades identificadas no diagnóstico sistemático e (iii) as vantagens comparativas do Grupo Banco Mundial.[438]

A cada dois anos ou na metade do período, o banco produz uma Revisão de Aprendizado e Desempenho (*Performance and Learning Review* – PLR), que tem por foco os desdobramentos-chave e o progresso e desempenho do portfólio. O objetivo da avaliação é extrair lições da implementação, introduzir ajustes durante o percurso, atualizar o quadro de resultados e estender o período, se necessário.[439] Ao fim do período, é produzida uma Revisão de Término e Aprendizado (*Completion and Learning Review* – CLR). O prazo final de um ciclo do CPF pode variar em função do ciclo eleitoral e do período de implementação da estratégia de desenvolvimento do país, variando, normalmente, entre quatro a seis anos.[440]

Figura 3 – Ciclo do engajamento com o país do Banco Mundial

procedures. IBRD/IDA/IFC/MIGA Guidance – Country Engagement. Catalogue Number OPS5.01-GUID.111. Disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=8f7c06ff-1822-46ba-974b-f1c6c985a03b&ver=current>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[437] Parágrafo 4.

[438] Id. Ibid., parágrafo 8.

[439] Parágrafo 10.

[440] Parágrafo 7.

Fonte: Banco Mundial.[441]

A regulamentação do CPF prevê expressamente os requisitos de transparência e participação durante o processo de elaboração.[442] O Banco Mundial entende que o engajamento com partes interessadas é fator de aperfeiçoamento na coleta de informações, implementação e no impacto sobre o desenvolvimento.[443] No âmbito do CPF, o objetivo das consultas com *stakeholders* é buscar visões, opiniões e a possível colaboração das partes afetadas pelas atividades da instituição.[444]

Em algumas fases do processo, o Banco Mundial realiza consultas não apenas com atores governamentais, mas também com outras partes interessadas, como organizações da sociedade civil (ONGs), setor privado, academia e *think tanks*. Na prática, algumas etapas da construção do CPF podem envolver apenas órgãos de governo ou as demais partes interessadas. Mesmo a participação do governo não se dá de modo igualmente significativo em todas as fases. A elaboração do diagnóstico, por exemplo, é uma tarefa que cabe primordialmente à burocracia da instituição. A diretiva que regula o CPF reconhece que a revisão de desempenho e aprendizado não pressupõe o mesmo grau de envolvimento de agências do governo em relação a outros momentos do CPF.[445] Atores não governamentais são consultados especialmente após a divulgação do diagnóstico e antes da primeira análise do Conselho sobre o documento.

Uma análise dos documentos do CPF para os países do BRICS mostra que a "cesta" de instrumentos é definida antes do início do período (normalmente de 4 a 5 anos), com alguma flexibilidade para adaptação no decorrer da implementação. No caso do Brasil, o CPF 2018-2023 descreve, por exemplo, como o banco realizará *advocacy* para criar consenso em torno de temas políticos e econômicos controversos, especialmente reformas estruturais, como o teto de gastos fiscais aprovado por meio de uma emenda constitucional em 2016.[446] O CPF é claro ao justificar um uso mais intenso de *advocacy* no período em questão face à projeção de uma queda

[441] Guia Operacional sobre o Engajamento com o País (OPS5.01-GUID.110). Ver: THE WORLD BANK. *Policies and procedures.* IBRD/IDA/IFC/MIGA Guidance – Country Engagement. Catalogue Number OPS5.01-GUID.110. Disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=1cb5ccd7-e58e-4790-9637-8f9d5f23b57d&ver=current>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[442] A participação das partes interessadas e a realização de consultas na construção de programas plurianuais e estratégias de país é retomada no item 2.5.3.1, II.
[443] Parágrafo 18.
[444] Parágrafo 18.
[445] Parágrafo 17 – diretiva.
[446] Emenda Constitucional n° 95/2016.

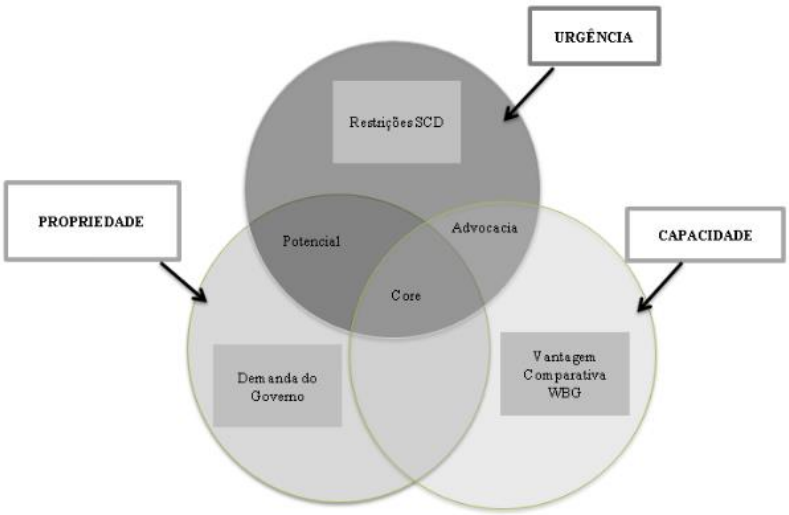
no volume de empréstimos ao país. Essa queda, por sua vez, é tratada como uma consequência da situação fiscal do Brasil, especialmente a crise que afetou as entidades subnacionais (estados), que eram tomadores de empréstimos importantes em períodos anteriores.[447]

Para a China, segunda maior economia global e o país-sede do maior banco de desenvolvimento nacional do mundo - o Banco de Desenvolvimento da China (CDB), os empréstimos do Banco Mundial têm uma função e apelo reconhecidamente limitados sob uma ótica puramente financeira. Nesse sentido, os CPFs da China estão repletos de referências aos serviços analíticos e de conhecimento do banco como a base de sua parceria com o governo da China. Em um trecho do CPF para os anos fiscais de 2006-2011, o banco afirma que seu "papel em trazer ideias, inovação e conhecimento" continua a ser sua "contribuição mais valiosa", e que "a vantagem comparativa do grupo reside no seu papel de líder internacional do conhecimento e disseminador de boas práticas".[448] O documento também demonstra que mesmo na China há um interesse da instituição em ir além da disseminação de melhores práticas. Ao defender o uso de uma variedade de instrumentos, o CPF afirma que a persuasão por meio de trabalho analítico e demonstração de resultados de projetos-piloto permitiu ao Banco "acertar acima do peso da sua categoria" na China.[449]

Para ilustrar melhor como a escolha de instrumentos segue uma lógica que mescla considerações políticas, técnicas e econômicas, a Figura 4 abaixo, extraída do CPF do Brasil para o período de 2018-2023, mostra uma representação visual de como o Banco Mundial categoriza as atividades que pretende desenvolver e como tal categorização forma uma base para a seleção dos instrumentos tidos por mais apropriados ao tipo de envolvimento e à natureza das ações que se pretende desenvolver no país.

[447] THE WORLD BANK. *Documents & Reports.* Brazil - Country partnership framework for the period FY18 - FY23 (English). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/148141498229092629/Brazil-Country-partnership-framework-for-the-period-FY18-FY23>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[448] THE WORLD BANK. *Documents & Reports.* China – Country partnership strategy (English). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/632331468239387773/China-Country-partnership-strategy>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[449] Id. Ibid, parágrafo 28.

Figura 4 – Critérios do Banco Mundial para Engajamento com o Brasil (2018-2023)



Fonte: Adaptado de Banco Mundial, *Brazil Country Partnership Framework* (2018-2023) (2016).

Como mostra a figura 4, o Banco Mundial planejou suas intervenções no Brasil para o período especificado por meio de níveis de atividades. Para cada categoria de atividade - *Core*, *Consolidation* ou *Advocacy* - os instrumentos correspondentes são delineados na estratégia. Para atividades 'essenciais' (*core*), os instrumentos escolhidos são os Financiamento a Políticas de Desenvolvimento (*Developmen Policy Loans* – DPLs) e os empréstimos repassados por meio dos bancos estaduais. As atividades de 'consolidação' (*consolidation*) implicam a continuação das operações existentes com reestruturação e adaptação. As atividades de '*advocacy*', em áreas onde Grupo Banco Mundial "tem um mandato forte, mas há apoio político limitado para ação política", são onde o banco planeja usar seu trabalho analítico, por meio de estudos de Trabalho Econômico e Setorial (*Economic and Sectoral Work* – ESW).

2.4.1.2 NDB: Planos de parceria de país

Como ressaltado anteriormente, nos primeiros quatro anos de operação, o NDB e o AIIB não haviam elaborado planos estratégicos de investimento por país.[450] O NDB possui, contudo, uma política sobre o tema, que orienta a preparação dos planos individuais.[451]

Segundo a política do NDB, seu objetivo é o de "alinhar as operações do NDB em um país membro com as prioridades e necessidades de desenvolvimento estratégico do próprio país, bem como objetivos da Estratégia Geral do NDB".[452] O CPP oferece o contexto sobre o qual o NDB constrói o *pipeline* de projetos periodicamente, determina as áreas específicas nas quais o NDB irá focar o seu apoio, bem como permite a visualização das opções e possibilidades de mobilização de recursos adicionais e o planejamento de recursos financeiros e humanos necessários.[453] O período de cobertura do CPP é de cinco anos e deve preferencialmente seguir o cronograma de planejamento estratégico ou de médio-longo prazo do país-membro.[454] A revisão pode ocorrer antes da expiração do prazo de cinco anos, caso as circunstâncias assim o exijam.[455] A responsabilidade pela formulação do CPP é do 'time de país', que consiste em uma equipe formada por funcionários especializados em setores e temas, sob a chefia do Vice-Presidente responsável pelas Operações (*Chief Operating Officer* - COO).[456]

O processo de elaboração do CPP compreende a seguintes etapas: (i) análise de país; (ii) marco de parceria de país; (iii) consultas; (iv) identificação dos projetos; (v) CPP preliminar; (vi) aprovação do CPP; (vii) atualização do CPP; e (viii) avaliação.

Primeiro, realiza-se uma análise do país. Esta contempla os desafios e oportunidades de desenvolvimento no país-membro nos níveis nacional, subnacional, setorial e temático, e das prioridades estratégicas e planos de investimento do governo.[457] O diagnóstico é baseado em estudos existentes, desenvolvidos por parceiros na área de desenvolvimento, agências e *think-tanks* nacionais e internacionais e o próprio governo. O NDB pode encomendar seus próprios estudos, que serão realizados em consulta e com a colaboração do país-membro. As análises

[450] Em resposta a pedido de informação enviado nesta pesquisa, o NDB informou a intenção de elaborar planos estratégicos por país até o final de 2019.
[451] NDB, Política Operacional dos Planos de Parceria de País, A, 1. Ver: NEW DEVELOPMENT BANK. *New Development Bank Country Partnership Plan*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/Country-Partnership-Plan-20160121.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[452] B, 2.
[453] Id. ibid.
[454] C(a), 3.
[455] Id. ibid.
[456] C(a), 3.
[457] C(b), 4.

podem ser setoriais e temáticas, e também podem abranger os sistemas de país, questões sobre gerenciamento financeiro e participação do setor privado.

Em seguida, elabora-se um marco de parceria de país. Com base na análise, a equipe do país elabora um "sucinto" *paper* com a estratégia de atuação do NDB, contemplando um entendimento sobre o ambiente macroeconômico, planos de investimento público e prioridades setoriais e políticas do governo. Também são abordados os desafios à participação do setor privado, ao crescimento inclusivo e ao desenvolvimento de capacidades. O *paper* também deve explorar o potencial para integração regional, interregional e entre os BRICS, as implicações socioambientais.

O arcabouço segue para a revisão por pares interna e é compartilhado com o governo do país-membro. Em seguida, são realizadas as consultas com o governo, intermediários financeiros nacionais e parceiros comerciais. O objetivo é desvendar áreas para cooperação, coordenação e cofinanciamento. Não há referência a atores da sociedade civil como elegíveis a consultas.

O NDB entra em entendimento com o governo sobre a abordagem estratégica, os planos de investimentos, o quadro institucional, os arranjos de cofinanciamento e coordenação com demais parceiros e os resultados e produtos esperados para o período de vigência do CPP. O desenvolvimento de um *pipeline* de projetos é a fase seguinte. Leva-se em consideração, mais uma vez, as prioridades do governo, o teto anual de recursos alocados para o país pelo NDB, as oportunidades de complementação e cofinanciamento com outros parceiros de desenvolvimento e os "imperativos estratégicos e operacionais do NDB".[458] A lista identifica os projetos prioritários (para o primeiro ano), que são do tipo *standby* e assistência técnica. Os propostos para os dois anos subsequentes também são contemplados. As notas conceituais dos projetos acompanham a lista anual, que pode ser revisada se necessário, com o aval do COO. Para projetos que não contam com garantia soberana, exige-se o consentimento ("não objeção") do governo.[459]

O rascunho do CPP é preparado e submetido a revisão por pares interna. Após aprovação do Presidente, a versão preliminar é enviada ao Conselho de Diretores para aprovação. A

[458] C(e), 7.
[459] Id. ibid.

política não deixa claro se o Conselho pode requerer modificações ou apenas realizar observações sem poder vinculante para mudanças no plano preliminar.

A cada ciclo de programação anual do NDB, os *pipelines* dos países podem sofrer revisão periódica, em consulta com os mesmos atores citados na fase de consultas. A revisão é submetida ao crivo do Conselho de Diretores, que poderá discutir e analisar as mudanças, a fim de verificar se há significativo desvio do CPP original, ou apresentar uma "não objeção".[460]

A avaliação do CPP engloba (i) a relevância do plano, (ii) a efetividade na entrega dos produtos programados, (iii) a eficiência no uso dos recursos, e (iv) os impactos e a sustentabilidade dos programas de investimentos do NDB. A avaliação serve, ainda, para acumular lições para o ciclo seguinte.[461]

2.4.2 Financiamento a projetos

O financiamento a projetos é a modalidade tradicionalmente utilizada para a concessão de empréstimos a projetos de infraestrutura e oferta de garantias. É também o instrumento de preferência do NDB e AIIB. Nos primeiros quatro anos, apenas projetos específicos foram aprovados pelas duas instituições, mesmo que sob distintas modelagens jurídicas e operacionais.[462]

De modo geral, a análise comparada do marco jurídico interno das três instituições sobre o financiamento a projetos revela uma convergência ampla quanto à forma da regulamentação jurídica, que se materializa por meio de políticas operacionais e normativos inferiores, como diretivas e guias operacionais. O arcabouço do Banco Mundial é mais detalhado tanto no que diz respeito aos parâmetros de financiamento por instrumento e à especificação dos procedimentos e condições em normas de diferentes hierarquias.

O NDB e o AIIB não adotaram políticas específicas para instrumentos de apoio a projetos ou programas. Essa constatação evidencia que a construção do aparato jurídico das

[460] E, 10.
[461] G, 12.
[462] Os projetos podem ser soberanos ou não soberanos; com ou sem garantia soberana; e com intermediários financeiros (bancos nacionais de desenvolvimento ou fundos de investimentos).

operações reflete o o enfoque de ambas as instituições no investimento em projetos de infraestrutura, e não em reformas institucionais e administrativas.

Consistente com o objetivo estratégico de complementação de esforços de mobilização e cooperação com outras instituições multilaterais na busca de oportunidades de cofinanciamento, o arcabouço do AIIB é claramente estruturado de modo a harmonizar seus requerimentos com os constantes das políticas do Banco Mundial e de outros BMDs.[463] Dispositivos sobre deveres e obrigações espelham os do Banco Mundial e cláusulas específicas sobre cofinanciamento conferem a base jurídica para subsequentes acordos específicos de cooperação com outras entidades multilaterais.

As inovações promovidas pelo NDB em matéria de instrumentos incluem modalidades de financiamento alinhadas com sua missão de promover desenvolvimento sustentável – como os Financiamentos a Desenvolvimento Sustentável (*Sustainable Development Loans* – SDLs) – e a possibilidade de financiamento na moeda do país-tomador.

2.4.2.1 Banco Mundial: Financiamento a Projetos de Investimento

No Banco Mundial, o financiamento a projetos é realizado pelo instrumento Financiamento a Projetos de Investimento (*Investment Project Financing* – IPF na sigla em inglês), regido por uma política (O.P. 10.0), uma diretiva (OPS5.03-DIR.110) e diversas guias operacionais. A regulamentação do instrumento reflete o comando do estatuto da instituição de que seus recursos devem ser direcionados a "investimentos produtivos" nos países-membros.[464] Nesse sentido, a política dispõe que os projetos apoiados por meio dessa modalidade serão aqueles com "objetivos de desenvolvimento, atividades e resultados" definidos.[465]

Entretanto, o financiamento a projetos do Banco Mundial há décadas não se restringe a obras de infraestrutura. É a via utilizada também para as intervenções na esfera institucional, para apoio ao desenvolvimento social, para a estruturação de políticas públicas, e para a criação

[463] Para uma visão mais detalhada sobre a inspiração das normas do AIIB frente às de outros BMDs com os quais o banco tem estabelecido parcerias, ver: LICHTENSTEIN, Natalie. *A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank.* Oxford: Oxford University Press, 2018.
[464] Artigo I do Acordo Constitutivo do BIRD. Os empréstimos ao setor privado são realizados por outra entidade do Grupo Banco Mundial, a Corporação Financeira Internacional (IFC). Ver: THE WORLD BANK. *Articles of Agreement.* Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement>. Acesso em 18 fevereiro de 2019.
[465] Parágrafo 1.

da infraestrutura legal e regulatória necessária para a facilitação da atividade do setor privado. Nesse sentido, a política dá o suporte jurídico para a concepção expandida sobre projetos de investimentos (para além de projetos de infraestrutura física).[466]

Inicialmente, a política confere um escopo abrangente ao instrumento. Ela dispõe que o objetivo dessa modalidade de financiamento é:

> Promover a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável dos países membros, proporcionando assistência financeira e apoio a projetos específicos que promovam crescimento econômico amplo, contribuam para a sustentabilidade ambiental, aumentem a eficácia dos setores público ou privado, ou de outra forma contribuam para o desenvolvimento geral dos Estados-membros.[467]

A norma do Banco Mundial busca compatibilizar o uso do instrumento na prática com os parâmetros constitucionais e com aspectos operacionais e jurídicos relevantes. Dentre as questões de ordem prática e legal estão as implicações, para a accountability tanto do doador como do receptor, de um uso desse instrumento para o apoio a projetos cujos resultados não se limitam à entrega de uma obra física. O uso do financiamento a projetos para reformas institucionais e administrativas demandou dos financiadores, por conseguinte, adaptações nos métodos de mensuração de resultados e impactos, além de revisões dos procedimentos de diligência fiduciária e socioambiental.

Com relação a esses aspectos, a política mais uma vez provê a flexibilidade necessária para um uso do instrumento nos mais diversos tipos de assistência. Ela permite quaisquer tipos de atividades e gastos, desde que "necessários para atender aos objetivos de desenvolvimento", condicionando a aprovação do projeto à verificação de que o impacto sobre a sustentabilidade fiscal do país é "aceitável" e à existência de "arranjos de supervisão e fiduciários" para garantir que os recursos do banco sejam direcionados "apenas para os propósitos para o qual o financiamento foi concedido, com devida atenção às considerações de economia e eficiência".[468]

[466] Ibrahim Shihata, ex-diretor jurídico do Banco Mundial, escreveu memorandos e pareceres jurídicos que deram suporte legal para a reinterpretação do conceito de "investimentos produtivos" e para um maior uso das ferramentas de apoio orçamentário.
[467] Parágrafo 1.
[468] Parágrafo 2.

A política do Banco Mundial delineia as dimensões da diligência conduzida pelo banco para a aprovação do projeto, que contemplam a análise técnica, econômica, financeira e sociombiental, além dos parâmetros aplicáveis sobre a contratação de bens e serviços. A política referencia demais normativos administrativos do próprio banco, como a política e diretiva socioambiental específicas para o instrumento (OP/BP 4.03). Sob situações especiais, a política permite ao banco aprovar projetos em um processo simplificado, notadamente em casos de emergência humanitária ou catástrofes.[469] Ademais, países em estado de conflito ou vulnerabilidade podem ser beneficiados com a dispensa de protocolos e requerimentos.

Por fim, a política do Banco Mundial aloca papéis e responsabilidades. O tomador é responsável por preparar o projeto a ser apresentado ao banco[470], podendo, para tanto, solicitar o apoio no âmbito dos programas e linhas de capacitação em originação de projetos (*project preparation*). Nesses casos, o banco pode estabelecer parcerias ou contratar agências da Nações Unidas ou partes terceiras que possam assessorar o tomador no desenho e implementação do projeto.[471] A especificação do projeto, bem como os objetivos, direitos e deveres das partes são convertidos em um contrato bilateral com força vinculante entre as partes. As obrigações do tomador incluem a atuação diligente; a implementação de mecanismos de execução, monitoramento e avaliação; o cumprimento das obrigações relacionadas ao processo de licitações, à gestão financeira, ao cronograma de desembolsos, às obrigações socioambientais, ao envio de relatórios periódicos de resultados e auditoria; e o dever de agir imediatamente e de maneira efetiva em caso de violações a quaisquer dessas obrigações, sejam elas causadas de modo individual ou sistêmico.[472]

Cabe ao banco avaliar o projeto e sua consistência com a política e demais regras aplicáveis; monitorar o cumprimento, pelo tomador, das obrigações contratuais; e oferece suporte ao tomador para a implementação do projeto, por meio da revisão da informação recebida sobre o andamento do projeto. O banco também atualiza a matriz de riscos e as medidas gerenciais de mitigação dos impactos.[473]

[469] Parágrafo 12.
[470] Parágrafo 18.
[471] Parágrafo 12 (c).
[472] Parágrafo 19. A referência a "sistêmico" visa abranger situações em que não apenas a contraparte formal do contrato ou a agência de implementação do projeto age ou deixa de agir em desconformidade com o contrato, mas também outros órgãos de governo e atores que participam da governança e implementação dos projetos.
[473] Parágrafo 20.

2.4.2.2 NDB: Políticas operacionais de financiamento

O NDB não possui uma política específica sobre o financiamento a projetos. A disciplina jurídica de sus operações é baseada em um conjunto de políticas que definem as condições de financiamento, os parâmetros de diligência, os procedimentos de aprovação e execução dos projetos e as responsabilidades das partes para cada uma das diferentes modalidades de financiamento: empréstimos soberanos[474], empréstimos não soberanos[475], parceria com bancos nacionais de desenvolvimento[476] e financiamentos com uso de intermediários financeiros[477]. O banco possui, ainda, uma política sobre a gestão e análise econômica e financeira dos projetos.[478]

A inovação mais importante trazida por tais políticas é a possibilidade de financiamento em moeda local[479], uma facilidade que o NDB entende como "componente-chave de sua proposta de valor".[480] O empréstimo na moeda do país-membro mitiga o risco de déficit na balança de pagamentos e fomenta o desenvolvimento dos mercados de capitais domésticos.[481] A pedido do tomador, o NDB pode converter parte ou todo o montante de empréstimo já aprovado para moeda local, sujeito à disponibilidade de instrumentos de proteção do risco incorrido pelo banco, como swaps cambiais, e às regras gerais aplicáveis aos financiamentos e a diretrizes específicas para tais operações.[482]

A política de empréstimos soberanos enumera cinco modalidades de empréstimo: (i) empréstimo a projetos (*project loan*), (ii) *project finance facility* (PFF), (iii) *multi-tranche*

---

[474] NEW DEVELOPMENT BANK. *Policy on Loans with Sovereign Guarantee*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/Policy-on-Loans-with-Sovereign-Guarantee-20180302.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[475] NEW DEVELOPMENT BANK *Policy on Transactions without Sovereign Guarantee*. Disponível em <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/Policy-on-Transactions-without-Sovereign-Guarantee-091818.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[476] NEW DEVELOPMENT BANK. *Policy on Partnerships with National Development Banks*. Disponível em: < https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/Policy-on-Partnerships-with-National-Development-Banks.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[477] NEW DEVELOPMENT BANK. *Policy on Loans without Sovereign Guarantee to National Financial Intermediaries*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-policy-on-loans-without-sovereign-gurantee-to-national-financial-intermediaries-20160121.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[478] NEW DEVELOPMENT BANK. *Policy on Financial Management and Financial Analysis, and Economic Analysis of Projects*. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/Policy-on-Financial-Management-Financial-Analysis-and-Economic-Analysis-20160121.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[479] Policy on Loans With Sovereign Guarantee, C(4).

[480] NDB Strategy, p. 3.

[481] Id. Ibid.

[482] Policy on Loans with Sovereign Guarantee, D(b), 9.

finance facility (MFF), (iv) *development finance facility* para empréstimos soberanos (DFF-S) e (v) *sustainable development loan* (SDL).[483]

Project loan é o financiamento a um projeto autônomo. Não há critérios ou parâmetros específicos além dos fixados de modo geral pela política.

O PFF financia o desenvolvimento de sub-projetos interligados de modo vertical ou horizontal. Os primeiros subprojetos propostos juntos com o projeto principal devem ser autorizados pelo Conselho de Diretores, mediante a apresentação de um plano de investimentos e marco de implementação, mas os subsequentes podem ser aprovados pelo Comitê de Investimento e Crédito (CIC), exceto se classificados como categoria A pelos critérios da política socioambiental.[484]

O MFF é o instrumento para financiamento de projetos de infraestrutura de longo prazo. O NDB pré-aprova um valor global, que é liberado por partes (*tranches*), sem obrigação de uso do total dos recursos.[485] O MFF aplica-se a projetos que se encaixem em uma visão estratégica setorial do governo. Este deve apresentar um plano de necessidades de financiamento conjuntamente com a indicação das reformas institucionais e elementos de desenvolvimento de capacidades que pretende ver financiadas pelo banco. O tomador assume compromissos legais com relação ao plano de investimentos e o componente de reforma e desenvolvimento institucional, mas a política diz que tais ações são empreendidas "ao nível do projeto".[486] A política indica que o NDB optou por um modelo de inserção de componente de reformas e desenvolvimento institucional que vincula o tomador pelo próprio contrato, diferentemente de condicionalidades tradicionais em que os elementos de reforma institucional são listados em documentos acessórios. Por outro lado, ao vincular tais reformas à implementação de um projeto de infraestrutura, a política indica uma preocupação com a delimitação da abrangência de tais reformas.[487] Uma análise precisa da disciplina contratual do componente de reformas institucionais e desenvolvimento de capacidades depende de uma leitura dos contratos dos

[483] Policy on Loans with Sovereign Guarantee, item I.
[484] Parágrafo 31.
[485] Um contrato "guarda-chuva" é firmado, o *Facility Framework Agreement* (FFA), porém contratos individuais subsequentes para cada *tranche* são necessários para financiar cada etapa do projeto/programa.
[486] O termo usado pela política é "facility", que se traduz por projeto. No original: "the MFF will have facility level undertakings/commitments by the client to adhere to the road map of investments, institutional development and reforms" (parágrafo 33).
[487] O significado desse tipo de arranjo é discutido no Capítulo 3.

projetos, que não haviam sido publicados pelo NDB nos primeiros quatro anos de suas operações.

Os empréstimos para desenvolvimento sustentável, ou SDLs, visam apoiar governos a cobrir os custos decorrentes de arranjos (*schemes*) a projetos de desenvolvimento sustentável, tais como incentivos a energias renováveis, eficiência energética, redução de emissões e outras tecnologias verdes, ou esforços dos países em suplementar e encorajar o capital privado em projetos de parceria público-privada (PPPs) ou participação do setor privado em projetos de infraestrutura.[488] Essa modalidade permite o uso de sistemas nacionais para a contratação de bens e serviços e para a diligência socioambiental.

O DFF-S é a modalidade de financiamento que se utiliza de intermediários financeiros. Nesse tipo de empréstimo, um banco de desenvolvimento credencia instituições financeiras para atuar como repassadoras de seus recursos. É uma prática observada tanto por IFDs multilaterais como nacionais, como é o caso do BNDES. Por inserir uma camada de intermediação financeira, há um risco adicional nessa modalidade para a instituição que repassa os recursos. A diligência deve ser conduzida, portanto, sobre as políticas e sistemas fiduciários e de gestão socioambiental do financiador intermediário e sobre os projetos em si. Na prática, há uma série de flexibilidades nos requisitos de diligência e supervisão a ser exercida pelo originador do recurso sobre o intermediário. A política do NDB, por exemplo, permite que seja estipulado um limite dentro do qual a instituição financeira intermediária pode escolher livremente os projetos finais, sem a necessidade de anuência prévia da instituição. Os critérios da política para isentar sub-projetos da aprovação pelo NDB incluem a capacidade de processamento do intermediário, a experiência prévia em administrar sub-financiamentos, o tamanho e o risco socioambiental.[489] Reciprocamente, é possível estabelecer "pisos mínimos" acima dos quais o NDB fica encarregado de realizar a diligência do projeto, podendo ser de maneira conjunta com o intermediário financeiro.[490] Outra política operacional define os parâmetros para operações com intermediários financeiros sem a garantia do ente soberano e que estejam sob controle estatal, isto é, bancos públicos e outras instituições financeiras estatais ou semi-estatais. O processamento é semelhante às operações com a garantia soberana.[491]

[488] Parágrafo 37.
[489] Parágrafo 40.
[490] Parágrafo 41.
[491] NEW DEVELOPMENT BANK. *Policy on FI without sovereign guarantee.* Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-policy-on-loans-without-sovereign-gurantee-to-national-financial-intermediaries-20160121.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

A Política sobre Transações sem Garantia Soberana aplica-se aos empréstimos a empresas privadas e a unidades subnacionais. A primeira estratégia plurianual do NDB afirma que o banco irá avaliar cuidadosamente seu apoio a operações cujas contrapartes sejam pessoas jurídicas de direito privado. Operações com atores privados expõem instituições de financiamento do desenvolvimento a uma série riscos operacionais, políticos e comerciais, e por isso demandam estruturas de gestão de risco próprias. Além do fator político (isto é, competição entre governos-clientes e empresas pela mesma fonte de financiamento), o risco embutido em tais operações motiva alguns BMDs a ter uma subsidiária ou afiliada autônoma para operações com o setor privado.[492]

A política define os princípios, os parâmetros e os procedimentos para decisões de concessão de financiamento dessa natureza. São listados como imperativos para essas transações: o impacto sobre o desenvolvimento; a harmonização com os planos de parceria de país e as prioridades setoriais e temáticas definidas em tais planos, especialmente componentes de desenvolvimento do setor privado e promoção de PPPs e outros arranjos inovadores para financiamentos em parceria; a viabilidade comercial, econômica e financeira; o trabalho em conjunto com outras instituições financeiras, a fim de evitar o "*crowd out*" do financiamento privado; a não objeção do país-membro para tais operações em seu território; e inovação e flexibilidade.

Assim como a entidade do setor privado do Grupo Banco Mundial, a Corporação Financeira Internacional (IFC), o NDB pode atuar no mercado de capitais pela compra de cotas de fundos, subscrição emissões de debêntures e aquisição de participações societárias até o limite de 25% do capial subscrito da entidade. O banco não deve, exceto em circunstâncias excepcionais, assumir a gestão da empresa, podendo nomear membros do conselho de administração em situações nas quais sua participação seja relevante ao ponto de lhe conferir essa prerrogativa.[493] O NDB pode nomear representante de seus quadros ou terceiros.[494] Esses dispositivos e os requisitos de diversificação da carteira estão em linha com o arcabouço dos principais BMDs globais e regionais.

A política de parceria com bancos nacionais de desenvolvimento estabelece que, sob os princípios da "igualdade, benefícios mútuos, parceria e equilíbrio de interesses", o NDB poderá cooperar com tais instituições nas áreas de infraestrutura, projetos de desenvolvimento

[492] É o caso do próprio Banco Mundial e do BID.
[493] Parágrafos 21 e 22.
[494] Parágrafo 59.

sustentável e quaisquer outras áreas de interesse mútuo.[495] Uma lista abrangente de atividades inclui cofinanciamentos, linhas de crédito, swaps cambiais e de juros, emissão de títulos de dívida, intercâmbio de recursos humanos, PPPs, troca de informações, desenvolvimento de soluções para financiamento do desenvolvimento sustentável, fundos de investimentos, assistência técnica na preparação e implementação de projetos, diálogo e realização de eventos.[496] A política menciona a celebração de memorandos de entendimento com as instituições nacionais, e vários foram firmados pelo NDB nos primeiros anos de operação.

2.4.2.3 AIIB: Política Operacional de Financiamento[497]

A Política Operacional de Financiamento do AIIB reproduz diversos dispositivos do seu acordo constitutivo que estipulam parâmetros para as operações comerciais da instituição. Os dispositivos estatutários sobre aspectos operacionais são, em regra, convergentes com o do Banco Mundial e do NDB, bem como de outros BMDs. Incluem a cláusula de não interferência em assuntos domésticos[498], a obrigação que as decisões sejam baseadas apenas em "considerações econômicas"[499] e a orientação por sólidos princípios de gestão bancária.[500] Dentre aspectos que diferenciam o AIIB das duas outras instituições estão a obrigação explícita de observância das políticas operacionais, inclusive as que abordam aspectos socioambientais, e o modelo de licitação universal.[501] O acordo constitutivo do NDB não menciona expressamente o meio ambiente (exceto no preâmbulo) e tem uma regra de exclusividade da participação de bens e serviços produzidos pelos países-membros como elegíveis aos leilões dos projetos.

A política menciona dois únicos tipos de modalidade de financiamento, cada um regido por uma política própria: os empréstimos com e sem garantia soberana. Os instrumentos específicos não estão explicitados, como se vê nas políticas do NDB. Na prática, o AIIB tem

[495] Policy on partnership with national development banks, item C.
[496] Idem, item D.
[497] LICHTENSTEIN, Natalie. *A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank.* Oxford: Oxford University Press, 2018.
[498] Article 31, paragraph 2.
[499] Article 31, paragraph 2.
[500] Article 13.
[501] LICHTENSTEIN, Natalie. *A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank.* Oxford: Oxford University Press, 2018.

usado uma combinação de instrumentos de financiamento direto, cofinanciamento (em paralelo ou em conjunto) e mobilização do capital privado, com destaque para as linhas de crédito para bancos privados, o investimento em fundos de gestão privada e o estabelecimento de fundos de infraestrutura para investimentos em outros fundos (fundos de fundos), também com gestão terceirizada.[502]

Dispositivos específicos sobre cofinanciamento autorizam o AIIB a se valer das análises conduzidas pelos cofinanciadores, desde que o banco se declare satisfeito com a capacidade do parceiro, com a substância e com o processo da análise.[503] O AIIB tem feito reiterado uso dessa prerrogativa para "terceirizar" aos cofinanciadores a devida diligência sobre os projetos em aspectos os mais diversos, desde a avaliação de políticas e sistemas de integridade do tomador até as questões socioambientais. A análise da prática dessa regra jurídica nas operações do AIIB e de suas tensões com requisitos de transparência e accountability no financiamento do desenvolvimento é objeto de reflexão no capítulo seguinte (item 3.2.3.3).

A política prevê que a análise dos projetos deve ser realiada sob as dimensões técnica, econômica, financeira, socioambiental, jurídica, de integridade, de risco, de custo/benefício e dos aspetos de contratação de bens e serviços. Os documentos dos projetos aprovados e disponibilizados pelo AIIB ao público mostram que em geral a análise segue, na prática, as dimensões da política, e tais documentos são estruturados apresentando-se a análise interna para cada uma dessas áreas.[504]

A regulamentação do AIIB sobre suas operações de financiamento confere, ainda flexibilidades no sentido de reduzir ou simplificar os trâmites administrativos nas sucessivas etapas do ciclo do projeto. Uma vez assinado o contrato (*loan agreement*) e iniciada a execução, o tomador deve instalar um Escritório de Implementação do Pojeto. À luz de seu propósito de ser uma instituição "enxuta", o banco propõe a utilização de tecnologias, como videoconferências, para se manter a par do progresso do projeto, reduzindo assim a necessidade de visitas de campo, que segundo o banco são realizadas em média duas vezes ao ano.[505]

---

[502] Uma análise mais detida do portfólio de produtos e serviços e da carteira de projetos do AIIB e NDB é realizada no Capítulo 3.
[503] Art. 3.3.2.
[504] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Approved Projects*. Disponível: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>. Acesso em 10 de maio de 2019>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[505] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Project Process*. Disponível: <https://www.aiib.org/en/projects/process/index.html>. Acesso em 10 de maio de 2019>. Acesso em 10 de maio de 2019.

As Condições Gerais para Empréstimos Soberanos com Garantia estipulam que o tomador deve atuar com a devida diligência e eficiência e em conformidade com padrões e práticas administrativas, técnicas, financeiras, econômicas, ambientais e sociais apropriadas, incluindo os parâmetros socioambientais e de aquisição de bens e serviços aplicáveis.[506] Tais dispositivos refletem de modo quase idêntico a linguagem das Condições Gerais para Financiamento a Projetos de Investimento do Banco Mundial. O NDB não divulga tal documento.

2.4.3 Empréstimos programáticos e baseados em resultados

O Banco Mundial possui, dentre os BMDs em geral, o arcabouço jurídico mais completo e abrangente sobre empréstimos programáticos e baseados em resultados, enquanto que o NDB e o AIIB não possuem regulamentação específica sobre esse tipo de instrumento.

Dois instrumentos podem ser destacados entre os diversos que são ofertados pelo Banco Mundial nessa área: o Financiamento a Políticas de Desenvolvimento (*Development Policy Finance* ou *Development Policy Loans* – DPL*s*) e o Programa de Resultados (*Program for Results* – P4R).

Os DPLs do Banco Mundial são disciplinados por uma política operacional e uma diretiva operacional (OP e BP 8.60). Tais instrumentos jurídicos delineiam o processo e alguns requisitos substantivos dessa modalidade de apoio.[507] São três os aspectos diferenciadores mais marcantes dessas políticas em relação ao arcabouço legal do Banco Mundial para projetos específicos. Primeiro, como já discutido, deve-se demonstrar evidência de que se está diante de uma "situação excepcional".[508] Segundo, os sistemas dos países receptores servem como parâmetro principal para a análise socioambiental dos projetos, sendo que tais sistemas (legislações, regulamentações e capacidades de agências administrativas) são avaliados de forma mais ampla em relação aos critérios das políticas operacionais em matéria socioambiental. Apenas um "alinhamento amplo" entre os sistemas domésticos e os "objetivos"

[506] Art. IV – Execução do Projeto.
[507] Dann (2013, p. 412-429) analisou detalhadamente os aspectos jurídicos dos empréstimos programáticos no Banco Mundial. Ver: DANN, Philipp. *The law of development cooperation:* a comparative analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
[508] OP 8.60, parágrafo 8.

das políticas operacional é verificado, o que contrasta com a análise pormenorizada de equivalência dos dois arcabouços legais (o institucional e o doméstico) no caso do financiamento a projetos. Terceiro, os desembolsos são condicionados não ao avanço da construção física ou à implementação do projeto conforme o cronograma de execução de obras e serviços, mas ao atingimento de indicadores previamente estabelecidos. Uma vez que tenha sido verificada a implementação de uma reforma ou qualquer obrigação acordada, libera-se a próxima parte dos recursos (*tranches*).[509]

O Programa de Resultados foi criado em 2012 e se diferencia dos DPLs (e empréstimos programáticos em geral) ao condicionar os desembolsos à verificação de resultados pré-estabelecidos. Até abril de 2019, o Banco Mundial havia aprovado 99 projetos na modalidade P4R, em um total de US$ 40 bilhões.[510]

Os instrumentos baseados em resultados são uma versão modificada dos empréstimos para financiamento a políticas, em que o critério de desembolsos são os resultados, e não diretamente o cumprimento de reformas. De certo modo, são uma síntese do financiamento a projetos e do financiamento programático tradicional.[511] O P4R, de modo específico, se assemelha aos DPLs por ter um enfoque em melhoria das contas públicas e dos processos administrativos e institucionais. O componente de construção de capacidades e fortalecimento institucional passa, assim, a ser obrigatório nesse tipo de financiamento.

Os empréstimos programáticos e baseados em resultados estão sujeitos a procedimentos próprios de diligência fiduciária, financeira e socioambiental. Os requerimentos socioambientais para tais instrumentos são mais flexíveis que os aplicáveis ao financiamento a projetos, conforme se discute na seção sobre políticas socioambientais (item 2.4.6.1).

2.4.4 Fundos especiais

[509] OP 8.60, parágrafo 19 ("*Tranche Release.* When the Member Country has, in all material respects, satisfactorily met the conditions for tranche release specified in the legal agreement, Management approves the tranche release and, for a Bank Loan approved by the Executive Directors, informs the Executive Directors accordingly").

[510] THE WORLD BANK. *Program-for-Results Financing (PforR).* Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/programs/program-for-results-financing>. Acesso em 10 de maio de 2019>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[511] DANN, Philipp. *The law of development cooperation:* a comparative analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Os fundos especiais são veículos estabelecidos para a gestão de recursos canalizados via instituições multilaterais de financiamento do desenvolvimento por outras entidades que atuam no campo do desenvolvimento. Sua abrangência temática se concentra em bens públicos globais, estados frágeis e afetados por conflitos, prevenção e respostas a desastres, parcerias globais, governança e instituições, conhecimento e inovação. Os fundos são usados também para o desenvolvimento de abordagens e projetos-piloto, a exemplo do Fundo Nórdico, que visa incrementar o conhecimento do corpo técnico do Banco Mundial sobre a relação entre suas atividades e os direitos humanos, um tema ainda controverso dentro da instituição.[512] Cada fundo possui sua governança própria, mas a tendência em organizações com vasta experiência na administração de fundos de terceiros, como o Banco Mundial, é unificar e harmonizar procedimentos administrativos, requisitos e controles fiduciários para evitar duplicações e ineficiências, bem como para incrementar a transparência e accountability.

O volume de fundos especiais administrados pelo Banco Mundial (BIRD e IDA) vem crescendo na última década. O banco informava um total de US$ 10,5 bilhões sob sua gestão no final do ano de 2017, distribuídos entre 544 fundos. Os recursos dos fundos especiais vinham majoritariamente de entes soberanos e eram desigualmente distribuídos: apenas 10% dos fundos detinham 75% dos recursos, o que indica uma alta fragmentação e um volume de recursos baixo para cada fundo.

Os fundos especiais estabelecidos pelo NDB e pelo AIIB têm em comum o propósito de apoiar os clientes na criação de uma lista (*pipeline*) de projetos moldados para que efetivamente tenham sucesso na obtenção de financiamento, seja das próprias instituições ou de terceiros. O AIIB criou o Fundo Especial de Preparação de Projetos (*Special Project Preparation Fund*) e o NDB tem um similar, o Fundo de Preparação de Projetos (*Project Preparation Fund*). Os fundos apoiam a capacitação de mutuários públicos e privados na preparação de projetos e seus recursos podem ser usados para cobrir despesas como estudos de viabilidade, modelagem de PPPs e apoio à implementação de projetos. A administração, contabilidade e relatórios das operações desses fundos devem obedecer às disposições dos acordos constitutivos e de outras regulamentações, que em geral exigem uma contabilidade apartada dos recursos ordinários dos bancos.

[512] O fundo tem um patrimônio de US$ 35 mi e foi estabelecido com contribuições da Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Islândia, Noruega e Suécia. Ver: THE WORLD BANK. *Nordic Trust Fund.* Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/programs/nordic-trust-fund>. Acesso em 10 de maio de 2019.

2.4.6 Políticas operacionais

Nesta seção, são explorados aspectos essenciais e selecionados de políticas operacionais que se replicam nos BMDs analisados e no geral entre essas instituições. Junto com as políticas operacionais já analisadas que regulamentam o processo de concessão de financiamento, esse grupo de políticas é a espinha dorsal do quadro de normas administrativas dos BMDs. São elas: (i) política socioambiental, (ii) política de aquisição de bens e serviços, e (iii) política de transparência. A apresentação das políticas assume, neste momento uma abordagem descritiva. Há, contudo, uma série de implicações de ordem prática e jurídica das variações no desenho dessas normas, que suscitam reflexões sobre as abordagens jurídicas a respeito de BMDs e da cooperação internacional para o desenvolvimento de modo mais abrangente. Essas implicações são exploradas de modo aprofundado no Capítulo 3 para o aspecto da responsabilidade socioambiental (item 3.1.1) e da transparência e acesso a informações (item 3.2).

2.4.6.1 Política Socioambiental

O histórico da adoção de políticas de responsabilidade socioambiental pelas instituições multilaterais de financiamento do desenvolvimento é bem documentado em diversos estudos, razão pela qual não se reproduz neste trabalho.[513] No geral, tais estudos são convergentes no sentido de apontar que a internalização de questões socioambientais às políticas e operações dos BMDs foi uma resposta às demandas da sociedade civil por maior prestação de contas, transparência e responsabilização das IFDs (e seus clientes) por danos socioambientais causados por projetos financiados, principalmente deslocamentos forçados de populações inteiras e impactos a ecossistemas. Alguns estudos apontam ainda as estratégias perfiladas por organizações da sociedade civil, especialmente de países ricos (isoladamente ou por meio de redes transnacionais), que teriam sido bem-sucedidas em trabalhar em parceria com parlamentares sensíveis a questões ambientais.[514] A "Emenda Pelosi" (1989), de autoria de

[513] Ver, por exemplo: SCHOLTE, Jan Aart; SCHNABEL, Albrecht (Ed.). *Civil society and global finance*. Psychology Press, 2002; PALLAS, Christopher L. *Transnational Civil Society and the World Bank:* investigating civil society's potential to democratize global governance. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.
[514] BABB, Sarah. *Behind the development banks:* Washington politics, world poverty, and the wealth of nations. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

Nancy Pelosi, do Partido Democrata, o Congresso dos EUA proibiu o Diretor-Executivo dos EUA para o Banco Mundial de votar a favor de projetos cuja avaliação de impacto ambiental não tivesse sido distribuída ao Conselho e ao público 120 dias antes da data marcada para sua apreciação.

Pelo menos desde a década de 80, a fórmula amplamente adotada por IFDs, especialmente por BMDs, para a incorporação de variáveis socioambientais e de direitos humanos à sua missão e às suas atividades foi a construção de requisitos para a concessão de empréstimos atrelados à observância de parâmetros de sustentabilidade socioambiental. Esses critérios foram evoluindo paulatinamente ao ponto de hoje constituírem, especialmente no sistema de BMDs globais e regionais, um sofisticado e imbricado conjunto de requerimentos direcionados aos tomadores para que sejam realizadas avaliações de impactos, planos de ação e medidas compensatórias previamente, concomitantemente e mesmo após os desembolsos. Tais requisitos, normalmente insculpidos em políticas operacionais, são conhecidos no mundo do financiamento do desenvolvimento por "salvaguardas".

S.alvaguardas podem ser definidas como regras ou instituições que ajudem a garantir que investimentos respeitem mínimos padrões sociais, ambientais e de governança. As salvaguardas têm como função primordial garantir que os investimentos realizados por IFDs sejam realizados de maneira a equilibrar interesses econômicos, sociais e ambientais. Normalmente, elas consistem em requisitos dirigidos aos tomadores de empréstimos para que estes considerem os potenciais impactos negativos sobre pessoas e ecossistemas, ou para que adotem medidas a fim de minimizar e mitigar tais consequências negativas.

São elementos comuns das políticas socioambientais e salvaguardas dos BMDs: a análise e categorização do projeto de acordo com seu grau de risco; a realização de estudos de impacto socioambiental e sua divulgação; a elaboração de um plano de gestão socioambiental de acordo com os impactos identificados; a realização de consultas públicas com atores afetados pelo projeto; o estabelecimento de um mecanismo de reclamação para comunidades afetadas, podendo ser um mecanismo específico para o projeto, o tradicional mecanismo de revisão de conformidade e solução de controvérsias ou outros mecanismos de remediação a violações de direitos e solução de conflitos do ordenamento jurídico interno; o monitoramento da implementação dos planos de gestão, tanto por parte do cliente, que fica obrigado a submeter e

divulgar regularmente relatórios, quanto por parte da instituição de financiamento, que tem a responsabilidade de revisar tais documentos por força de seu dever de diligência.[515]

Pioneiro no estabelecimento de salvaguardas socioambientais ainda nos anos 1980, o Banco Mundial promoveu um longo processo de atualização de seu arcabouço socioambiental nos primeiros seis anos da segunda década dos anos 2000.[516] A atualização das políticas seria, na visão do banco, uma resposta às novas e variadas demandas de desenvolvimento e desafios que surgiram ao longo do tempo. Entre eles, o de promover uma maior harmonização com as práticas de instituições congêneres e de incorporar novas práticas a uma realidade na qual os países tomadores tornaram-se mais experientes e capacitados para lidar com desafios do desenvolvimento.[517] Esses objetivos são bastante sinérgicos com os princípios e objetivos fundamentais da nova arquitetura sobre a ajuda ao desenvolvimento discutida anteriormente, que veio a cristalizar no discurso de muitas agências noções como a de sistemas de país, *ownership* e a assistência calcada na mensuração e efetividade dos resultados.[518]

Sob a justificativa de promover maior racionalização, o novo arcabouço socioambiental condensou em um único documento todas as políticas operacionais até então vigentes em matéria socioambiental, salvo as políticas para modalidades não relacionadas a projetos, como os DPLs e o P4R, que continuam regidas pelas suas próprias políticas socioambientais. Na visão do próprio Banco Mundial, o arcabouço atualizado distribui de maneira mais coerente as obrigações entre o banco e os clientes e promove avanços na transparência, não discriminação, inclusão social, participação pública e *accountability*.[519]

Na sua versão aprovada pelo Conselho de Diretores em 2016 e que entrou em vigor em 1º de outubro de 2018, as salvaguardas do Banco Mundial são chamadas de Marco Socioambiental (*Environmental and Social Framework*). O Marco contempla uma visão do

---

[515] ESTEVES, Paulo; GOMES, Geovana Zoccal; TORRES, Gabriel. Os novos bancos multilaterais de desenvolvimento e as salvaguardas socioambientais. BRICS Policy Brief, v. 6, n. 4, 2016. Disponível em: <http://www.bricspolicycenter.org/publicacoes/os-novos-bancos-multilaterais-de-desenvolvimento-e-as-salvaguardas-socioambientais/>. Acesso em 10 de maio de 2019. Ver p. 8.

[516] O processo se iniciou com a encomenda de um estudo pelo Comitê de Efetividade do Desenvolvimento (CODE) do Conselho de Diretores, e seguiu seu curso sob o controle das áreas gerenciais e operacionais, com devolutivas e pedidos de aprovação aos órgãos de governança conforme as políticas de revisão de normas operacionais.

[517] THE WORLD BANK. *The Environmental and Social Framework, 2017*. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/programs/environmental-and-social-policies-for-projects/brief/the-environmental-and-social-framework-esf> Acesso em 19 de abril de 2018.

[518] WILLIAMS-ELEGBE, Sope. *Public Procurement and Multilateral Development Banks:* Law, Practice and Problems. Londres: Bloomsbury Publishing, 2017.

[519] WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank and the integration of human rights into development cooperation: a new era or more of the same? *Heinrich Böll Foundation*, 2015. Disponível em: <https://us.boell.org/2014/10/29/brics-new-development-bank-and-integration-human-rights-development-cooperation-new-era> Acesso em 2 de maio de 2018.

banco sobre desenvolvimento sustentável e dez Padrões Socioambientais para temáticas substantivas (*Environmental and Social Standards*).[520] A forma jurídica é de um conjunto de onze políticas operacionais (POs) e suas respectivas diretivas operacionais (DOs)[521].

O AIIB seguiu o modelo do Banco Mundial ao projetar a estrutura de suas normas socioambientais por uma PO e uma DO. [522] O arcabouço compreende uma visão sobre a sustentabilidade e padrões socioambientais em três áreas: 1) Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Socioambientais, 2) Reassentamento Involuntário e 3) Povos Indígenas.

O arcabouço socioambiental do NDB assume a forma de uma PO. São definidos oito princípios[523] e padrões substantivos a serem observados pelo tomador nos mesmos três temas do AIIB. Diretivas internas não haviam sido publicamente disponibilizadas nos primeiros quatro anos de operação.

As políticas dos três BMDs são amplamente convergentes entre si quanto às etapas fundamentais da avaliação socioambiental: avaliação prévia, categorização, análise socioambiental, elaboração de planos de ação e medidas de mitigação, monitoramento e avaliação. O mesmo se verifica, de modo amplo, no que tange à distribuição de deveres e obrigações entre financiador e tomador. Os bancos assumem o compromisso de analisar e categorizar projetos, realizar a devida diligência socioambiental, supervisionar a aquiescência dos clientes com suas obrigações socioambientais, exigindo novos estudos conforme projetos se modiquem. As responsabilidades dos clientes contemplam: elaborar estudos de impacto ambiental e planos de gestão, monitorar sua implementação com envio regular de relatórios,

[520] Os padrões são: 1) Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Socioambientais; 2) Condições de trabalho; 3) Eficiência de Recursos e Prevenção e Gestão de Poluição; 4) Segurança e Saúde da Comunidade; 5) Aquisição e Restrições ao Uso da Terra e Reassentamento Involuntário; 6) Conservação da Biodiversidade e Gestão Sustentável dos Recursos Vivos; 7) Povos Indígenas/Comunidades Tradicionais; 8) Patrimônio Cultural; 9) Intermediários Financeiros; e 10) Engajamento com Partes Interessadas e Divulgação de Informações.

[521] A relação completa está disponivel em: THE WORLD BANK. *Environmental and social policies.* Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-policies>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[522] Relembre-se que, na ordem jurídica interna de um MDB, as políticas e diretrizes operacionais são distintas tanto na forma como na função. As políticas geralmente são uma mistura de princípios e padrões concretos que devem ser observados igualmente pelo banco e pelo mutuário, de acordo com a alocação de responsabilidades delineadas por eles, enquanto as diretrizes são documentos operacionais para orientar o pessoal interno sobre a implementação prática da política relevante. Ver: Capítulo 1 (item 1.4).

[523] Os princípios são: 1) Desenvolvimento inclusivo e sustentável; 2) Sistemas de país; 3) Interesses ambientais e sociais; 4) Mudanças climáticas; 5) Conservação dos recursos naturais; 6) Igualdade de gênero, 7) Abordagem preventiva (precaução); e 8) Funcionamento cooperativo e disseminação de conhecimento. Ver: NEW DEVELOPMENT BANK. *Environment and social framework.* Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 4-5.

consultar comunidades afetadas e estabelecer mecanismos eficazes e acessíveis de reclamação.[524]

As políticas também são bastante convergentes em um aspecto fundamental, que é o compromisso de fazer uso e fortalecer os sistemas nacionais (ver item 2.4.6.4, abaixo). Todas estipulam que o compromisso de maior uso dos sistemas domésticos na diligência socioambiental é um princípio fundamental da norma. Há um maior nível de detalhamento na disciplina jurídica da avaliação de equivalência entre as normas domésticas e as diretrizes e padrões das salvaguardas na política socioambiental do Banco Mundial, mas sem uma disciplina jurídica exaustiva.

Entre os aspectos que diferenciam o arcabouço socioambiental do AIIB em relação aos dois outros BMDs estão a previsão de que as políticas e procedimentos dos cofinanciadores do projeto sejam aplicados pelo banco em substituição aos seus padrões[525] e a possibilidade de diferir o cumprimeno dos dos requisitos socioambientias para fases ulteriores do ciclo do projeto.[526]

A política socioambiental do NDB se distingue das demais pelo seu conjunto de princípios fundamentais, entre os quais se incluem mudanças climáticas, o princípio da precaução e igualdade de gênero[527]; a referência às convenções da Organização Internacional do Trabalho "aplicáveis ao país" [528]; disposições mais genéricas que as dos dois outros BMDs sobre o conteúdo e a forma de divulgação das informações socioambientais dos projetos;[529] possibilidade discricionária de aplicação de requisitos adicionais dos cofinanciadores (diferenciando-se, portanto, do AIIB);[530] possibilidade discricionária de exigir do tomador que observe o padrão mais protetivo, caso se verifique que a norma doméstica é mais estrita que a do próprio NDB.[531]

[524] ESTEVES, Paulo; GOMES, Geovana Zoccal; TORRES, Gabriel. Os novos bancos multilaterais de desenvolvimento e as salvaguardas socioambientais. BRICS Policy Brief, v. 6, n. 4, 2016. Disponível em: <http://www.bricspolicycenter.org/publicacoes/os-novos-bancos-multilaterais-de-desenvolvimento-e-as-salvaguardas-socioambientais/>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[525] Parágrafo 10.
[526] Parágrafo 50.
[527] Overview, C(5).
[528] ESS1, parágrafo 22
[529] ESF, parágrafo 23.
[530] Overview, B(3).
[531] Overview, B(4).

Os aspectos de consulta nas sucessivas fases do ciclo do projeto com partes interessadas e grupos específicos, como povos indígenas, são tratados à frente (item 2.5.3.1).

Importa frisar que no atual quadro das regras administrativas dos principais BMDs globais e regionais, as salvaguardas não estão, contudo, isoladas nas políticas e diretivas socioambientais. A regulamentação de outras ferramentas de planejamento, monitoramento, desenho e avaliação dos projetos e programas financiados por tais instituições também contempla considerações sobre a sustentabilidade, participação e responsabilização por impactos socioambientais. Nessas normas, as questões socioambientais se inserem conforme o escopo, formato e procedimentos próprios de cada insrumento. Nesse sentido, uma ferramenta de programação como a Estratégia de Parceria de País do Banco Mundial contempla, ainda que de modo insuficiente para determinados observadores externos[532], justificativas para os planos de investimentos plurianuais à luz de aspectos de sustentabilidade socioambiental. Nas três instituições, requisitos socioambientais também estão presentes também nas políticas operacionais dos instrumentos de financiamento, seja por referência cruzada ao corpo de normativos socioambientais ou pela especificação de exigências em matéria socioambiental nas diversas etapas de análise, aprovação, monitoramento e avaliação de programas e projetos.

2.4.6.2 Política de Aquisição de Bens e Serviços

Como aspecto relevante a ser mencionado sobre as políticas de licitação dos três BMDs está a cláusula protecionista do NDB, em contraponto ao modelo universal do Banco Mundial e AIIB. No NDB, apenas bens e serviços produzidos nos países-membros podem ser usados nos projetos financiados pela instituição, mas exceções podem ser permitidas pelo BoD em circunstâncias especiais.[533] Essa cláusula tem uma conotação desenvolvimentista e foi adotada em outras insttiuições multilaterais de financiamento do desenvolvimento, como o ADB.

O AIIB adotou um modelo universal de aquisições a pedido da Austrália e inspirado na experiência do EBRD. [534] Assim, qualquer empresa comercial, baseada em qualquer país

[532] ECOA. *Comentários ao Rascunho do 'Country Partnerhsip Framework' (CPF) do Banco Mundial para o Brasil.* Disponível em: <http://ecoa.org.br/wp-content/uploads/2017/11/WB-CPF17DocOrgs.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

[533] NDB Agreement, Article 21, vi.

[534] DONGMIN, Liu. *Vision and Governance of Asian Infrastructure Investment Bank.* Pequim: China International Publishing Group, Foreign Languages Press Co. Ltd., 2016.

(membro ou não-membro) pode participar na aquisição de bens e serviços para projetos financiados pelo AIIB. Esta escolha proporciona ao AIIB uma oportunidade de influenciar outros MDBs. No Projeto da Autoestrada Nacional (Paquistão), as restrições de aquisições do ADB foram derrogadas pelos critérios amplos de elegibilidade de aquisições do AIIB. [535]

2.4.6.3 Política de Transparência

O movimento de abertura de informações dos BMDs ao público externo se iniciou em meados dos anos 1980, quando ativistas ambientais preocupados com o impacto social e ecológico dos empréstimos do Banco Mundial iniciaram esforços sistemáticos de *advocacy* sobre a própria instituição e sobre países-doadores poderosos, como os EUA e alguns membros europeus. Em resposta às demandas, o Banco Mundial iniciou uma discussão sobre diretrizes de acesso à informação em 1985.[536] A primeira política de divulgação de informações só viria, no entanto, em 1994, na esteira dos protestos e críticas articulados na campanha "50 Years is Enough".[537] Desde então, o Banco Mundial e os BMDs globais, regionais e sub-regionais relevantes têm elaborado e atualizado periodicamente suas próprias políticas de acesso à informação.

Embora a primeira política de acesso à informação do Banco Mundial seja de 1994, a divulgação dos documentos dependia de expressa inclusão em uma 'lista positiva', que foi se ampliando na década de 1990 para abranger documentos importantes, como as Estratégias de Assistência ao País.[538]

Na metade da primeira década do novo milênio, o Banco Mundial passou a sofrer maior pressão para abrir mais seus dados internos. Outros BMDs já testavam abordagens mais robustas de divulgação de informações, como o BID, que já havia migrado para a lógica de 'lista negativa', em que somente informações explicitamente listadas na política seriam mantidas sob confidencialidade. Em 2010, o Banco Mundial revisou sua política e passou a

[535] Ver: ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMET BANK. *Project Document – Islamic Republic of Pakistan. National Motorway M-4*. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/2016/_download/pakistan-national-motorway/document/approved_project_document_pakistan_national_motorway.pdf>. Acesso em 9 de maio de 2019.
[536] WEAVER, Catharine. Open Data for Development: The World Bank, AID Transparency, and the Good Governance of International Financial Institutions. *AIIB Yearbook of International Law*, p. 86, 2018.
[537] Id. ibid.
[538] O consentimento do país-membro ainda era necessário para a publicização do CAS.

adotar a lista negativa. Isso significa que, a menos que uma informação se enquadre em uma das exceções, ela deve ser divulgada pelo banco. A presunção é, portanto, de que a informação deverá ser tornada pública, salvo a incidência de motivos que justifiquem a manutenção do sigilo.

O mesmo princípio da presunção em favor da divulgação foi observado pelas políticas do AIIB e do NDB. Isso está de acordo com a maioria dos MDBs globais e regionais, assim como a escolha dos dois MDBs de delinear os casos em que as informações permanecerão confidenciais para salvaguardar interesses comerciais, pessoais, políticos e institucionais. As políticas também regulam situações em que o princípio da máxima transparência pode ser superado. A política do AIIB prevê que o Presidente pode decidir divulgar uma informação que de outra forma seria coberta por uma exceção à divulgação ("Derrogação Positiva"), mas nos casos em que ele ou ela decidir manter a confidencialidade de uma informação que seja elegível para divulgação, a palavra final fica com o BoD ("Derrogação Positiva"). Decisões positivas e negativas devem ser tornadas públicas. A Política de Divulgação de Informações (PDI) do NDB atribui ao CD a decisão de não divulgar uma informação que de outra forma seria divulgada sob a política.

A Política de Informação Pública (PIP) do AIIB é uma regulação baseada em princípos (*principles-based*), em contraponto ao modelo de lista expressa (*list-based*).[539] Além dos princípios explícito, a política explicita as intenções de sua adoção: 1) Melhorar a accountability, 2) Máxima transparência e divulgação, e 3) Consideração à Eficiência.[540] O quadro 2, a seguir, enumera os princípios das políticas de acesso à informação dos três BMDS:

[539] BLACK, Julia. Principles based regulation: risks, challenges and opportunities. In: Principles Based Regulation, 28 Mar 2007, Sydney, Australia. Disponível em: < http://eprints.lse.ac.uk/62814/1/__lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Black,%20J_Principles%20based%20regulation_Black_Principles%20based%20regulation_2015.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[540] Art. 4.

Quadro 2 - Princípios das Políticas de Acesso à Informação (BIRD, AIIB e NDB)

BMD	Princípios
BIRD	• Maximizar o acesso à informação. • Estabelecer uma lista clara de exceções. • Salvaguardar o processo deliberativo. • Proporcionar procedimentos claros para disponibilizar a informação. • Reconhecer o direito dos solicitadores a um processo de apelação.
AIIB	• Presunção em favor da divulgação; • Dever de divulgar proativamente; • Não-discriminação e tratamento igualitário dos solicitantes
NDB	• Promoção da Transparência; • Melhoria da Accountability; • Proteção da Confidencialidade.

Fonte: Políticas de Acesso à Informação.

I. Informações sobre estratégias e políticas

Como regra geral, no Banco Mundial os documentos submetidos pelo corpo técnico à deliberação do Conselho de Diretores são disponibilizados ao término do processo deliberativo.[541] Contudo, há duas exceções à regra. A política estipula que a divulgação ocorrerá antes da discussão pelo Conselho nos casos de (i) documentos de política operacional e documentos estratégicos setoriais que tenham sido submetidos a processos de consulta pública e cuja versão preliminar hajam sido revisada anteriormente pelo Conselho de Diretores[542] e (ii) documentos de estratégia de assistência ao país (*papers*), documentos de avaliação do projetos e documentos do programas, se o país-membro consentir com a divulgação.

A política do AIIB dispõe que o banco deve publicar proativamente informações sobre suas operações e questões administrativas.[543]

A política do NDB lista os tipos de informação sobre estratégias e políticas que serão divulgados: a) Estratégia Geral para o período de 5 anos aprovada pelo CG; b) Planos de Parceria de País aprovados pelo Cd; c) Políticas Operacionais; d) a Política de Divulgação de

[541] Banco Mundial, Política de Acesso à Informação, Seção III, B, 4(b).
[542] O Conselho de Diretores pode autorizar a divulgação de um documento que não passou por consulta pública nas duas semanas que antecedem a sua deliberação.
[543] 6.1.3.

Informações; e e) Outras políticas e documentos, cuja divulgação seja aprovada pelo CD ou CG.[544]

II. Informações sobre projetos

Segundo o Arcabouço Socioambiental do Banco Mundial, a obrigação de divulgação de informações recai sobre o próprio banco e sobre o mutuário. Cabe ao banco divulgar, por canais próprios, a documentação relacionada aos riscos e impactos ambientais e sociais projetos de alto risco e de risco substancial antes de avaliação de projeto. Esta documentação deve refletir a avaliação ambiental e social do projeto e será fornecida em versão rascunho, caso disponível, ou na versão final.[545] O mutuário fica obrigado a fornecer informações suficientes sobre os riscos potenciais e impactos do projeto para as consultas que este realize com suas partes interessadas.[546]

A política do AIIB dispõe que o banco deve publicar proativamente informações sobre suas operações e questões administrativas.[547]

A linguagem da política do NDB difere das demais políticas ao estipular que o banco não tem uma obrigação direta, mas deve ter por objetivo realizar as ações que são enumeradas no texto ("shall aim"). Segundo a política do NDB, o banco "seguirá os padrões modernos e as melhores práticas em relação divulgação de informações sobre projetos",[548] mas as demais medidas têm conotação exortatória ("*shall aim*"): estabelecer procedimentos para divulgação contínua de informações sobre projetos, após sua aprovação; para projetos que não tenham sido ainda aprovados pelo Conselho de Diretores, publicar um resumo; publicar os documentos do projeto de operações soberanas após aprovação do Conselho e para não soberanas um sumário.[549] Em contraste, o banco deverá ("*shall*") consultar com o tomador sobre a divulgação de informações e respeitar o sigilo de informações confidenciais que lhe tenham sido confiadas pelo tomador e sub-tomadores.[550]

[544] 2.1.4.
[545] E&S Framework, Par. 50, p. 9.
[546] E&S Framework, Par. 51, pp. 9-10.
[547] 6.1.3.
[548] 2.1.2.(a).
[549] 2.1.2. (b).
[550] Id. Ibid.

III. Procedimentos e mecanismos para solicitação de acesso à informação

A Política do NDB não o obriga a divulgar na sua página da internet uma lista dos pedidos de acesso à informação. Essa prática é observada pelo Banco Mundial e por outras instituições, como o ADB. O AIIB deve divulgar um relatório trimestral sobre a implementação de sua PIP, porém não há obrigação específica de divulgação dos pedidos solicitados. O banco tem divulgado estatísticas agregadas sobre os pedidos recebidos, respostas, temas, solicitantes, entre outras informações da prática do mecanismo de acesso.[551]

2.4.6.4 Sistemas de país

O uso de sistemas de país representa uma mudança significativa em como o financiamento do desenvolvimento é feito na prática. As políticas e requisitos operacionais dos BMDs têm crescido ao longo do tempo para se tornarem padrões reconhecidos de avaliação de projetos sólidos em múltiplas dimensões, inclusive em relação à sustentabilidade financeira de E&S. Um uso mais forte dos sistemas de país pode afetar várias dimensões da responsabilidade dos BMDs. Coloca desafios particulares sobre como a revisão de conformidade independente (ou mecanismos de responsabilidade independentes) cumprem seus mandatos, porque sua jurisdição normalmente está restrita à avaliação do cumprimento das regras internas do BMD e não deve se estender ao arcabouço legal e regulatório dos mutuários. No entanto, esses mecanismos têm expandido progressivamente o alcance de seus mandatos para assegurar que as políticas operacionais mais básicas e relevantes sejam aplicadas uniformemente em todas as atividades institucionais, como nas operações de empréstimo de políticas (como os DPLs do Banco Mundial).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define os sistemas de país como "arranjos e procedimentos nacionais em matéria de gestão financeira

[551] ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. *Report on the implementation of the public information interim policy*. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/public-information/_download/annual-report-on-ppi.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019>. Acesso em 10 de maio de 2019.

pública, contratos públicos, auditoria, monitoramento e avaliação, e procedimentos sociais e ambientais".[552] A abordagem de sistemas de país pode ser entendida como um método em que pelo qual as instituições renunciam, total ou parcialmente, à aplicação das suas próprias regras internas, delegando aos sistemas nacionais (leis, regulamentos e órgãos de execução) a análise dos projetos sob as dimensões fiduciária, ambiental e socia, de gestão financeira, de integridade e de compras de bens e serviços.

Na maioria dos BMDs, a abordagem de sistema de país consiste em um procedimento de três etapas.[553] Usando como referência aplicação dessa técnica na avaliação socioambiental, o primeiro passo é avaliar a equivalência e a aceitabilidade dos sistemas domésticos em relação às políticas operacionais. Este teste de compatibilidade pode ser feito padrão por padrão, assim como é permitido "substituir" a norma interna apenas para partes selecionadas do sistema nacional ou subnacional. Para alguns tipos de operações, como os Empréstimos para Políticas de Desenvolvimento (DPLs) do Banco Mundial, o teste de equivalência é mais flexível. Apenas um "amplo alinhamento" entre o sistema nacional e os "princípios" consagrados nas políticas operacionais é verificado.[554] O segundo passo é analisar as capacidades das agências implementadoras e dos órgãos competentes para aplicar os procedimentos na prática. A etapa final é a etapa de "preenchimento de lacunas". As medidas exatas que os BMDs vêm usando para preencher as lacunas identificadas nos sistemas nacionais permanecem relativamente obscuras, até porque a incorporação geral da abordagem dos sistemas nacionais aos arcabouços dos BMDs tem sido bastante lenta, notadamente na área de avaliação ambiental e social.[555] No caso do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), projetos de assistência técnica com alcance regional têm sido usados como soluções para tratar de questões que não são exclusivas de um país.[556]

---

[552] OECD - Organization for Economic Cooperation and Development. Development Co-operation Report, Paris, 2010. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2010-6-en.pdf?expires=1523490777&id=id&accname=guest&checksum=1720B8853FD142E69FC779D6F74CB75C>. Acesso em 12 novembro 2018.

[553] CRUZ, J.; BORGES. C. Country Systems and Environmental and Social Safeguards in Development Finance Institutions: Assessment of the Brazilian System and Ways Forward for the New Development Bank. Conectas Direitos Humanos, 2a ed., 2018.

[554] Ver: Política Operacional 8.60 do Banco Mundial.

[555] Williams-Elegbe, op. cit., 2017, p. 20.

[556] Ver: ADB – BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO. *Strengthening Country Safeguard Systems" Project (TA 6285)* e *"Strengthening and Use of Country Safeguard Systems*" Project (TA 7566).

As políticas do AIIB e do NDB estão repletas de referências sobre sistemas nacionais, que aparecem com mais intensidade no caso do banco liderado pelos BRICS, como pode ser visto pelo longo tratamento dado a esse tema em sua Estratégia Geral 2017-2021.[557]

De acordo com a abordagem do AIIB para sistemas domésticos em licitações, o banco pode usar os sistemas de compras do mutuário se eles forem considerados consistentes com os princípios e padrões de sua política de aquisições e licitações (*procurement*). Uma avaliação é feita de acordo com a Metodologia para Avaliação de Sistemas de Compras (MAPS) da OCDE. O banco pode contar com uma avaliação do sistema do beneficiário conduzida por outro parceiro (cofinanciadores), desde que esteja satisfeito com a qualidade de tal avaliação.[558] A Política de *Procurement* do NDB lista como um de seus objetivos o uso de sistemas de aquisição de países para a avaliação do sistema de aquisições do país. A decisão de uso segue quatro critérios: (i) integridade do marco legislativo e regulamentar e sua conformidade com os princípios de aquisição da política; (ii) estrutura institucional e gestão; (iii) competitividade dos mercados nacionais e (iv) integridade e transparência do sistema de contratação pública. Outras questões cobertas pela avaliação podem incluir o ambiente de negócios para aquisições e as capacidades da indústria local para fornecer bens e serviços, além da capacidade do governo, particularmente as agências executoras do projeto, de fornecer governança efetiva para uma aquisição eficiente e econômica.[559]

Na abordagem do AIIB aos sistemas nacionais de salvaguardas ambientais e sociais, os sistemas de gestão ambiental e social do cliente podem ser usados em todo o projeto ou apenas em parte dele. Em seu marco socioambiental, o NDB lista o uso de sistemas nacionais como um dos principais princípios em que o banco pretende basear suas políticas, procedimentos e padrões operacionais. O arcabouço do NBD prevê que promoverá o uso de sistemas nacionais e corporativos na gestão de riscos ambientais e sociais, além de ajudar a fortalecer "ainda mais" (*sic*) os sistemas do país por meio de atividades de apoio ao setor público e privado.

O AIIB revisa os sistemas ambientais e sociais do cliente que são relevantes para o projeto, incluindo seu escopo e eficácia, e analisa o desempenho dos sistemas do cliente em termos de desenvolvimento ambiental e social. Para subsidiar sua avaliação do desempenho

[557] NDB. 2017-2021 General Strategy, p. 16.
[558] AIIB Procurement Policy, Article 5.4.
[559] NDB Procurement Policy, Section C(a) and (b).

efetivo do sistema do país, o AIIB declara que leva em consideração as práticas de implementação, capacidade e comprometimento do cliente.[560]

O NDB declara que revisa a devida diligência dos mutuários no aspecto socioambiental para garantir a consistência no uso de sistemas nacionais e corporativos com os "princípios fundamentais e principais exigências" de seu marco socioambiental.

2.5 Mecanismos de *accountability*

Há várias formas de classificar os mecanismos de *accountability* dos BMDs. Bradlow faz uma distinção entre a *accountability* interna e a externa. *Accountability* interna é que existe entre um banco multilateral e sua *constituency*, isto é, os Estados-membros, dentro de um modelo de governança em que o ator ao qual se presta contas é principalmente o acionista (*shareholder model*). A *accountability* externa é aquela devida por uma instituição de financiamento multilateral ao público mais amplo, em particular às populações afetadas pelas suas atividades (*stakeholder model*).[561]

Dann primeiro identifica as funções da accountability no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento, que são: (i) compliance: garantia de que os atores irão aderir às regras e que quebras de comportamento sofrerão sanções; (ii) informação e aprendizado organizacional: fomento à transparência e à construção de processos de aprendizado contínuo, na busca pela melhoria dos programas e projetos; e (iii) legitimidade (ou legitimação): aumenta a confiança, a responsividade e a "legitimidade jurídica", esclarece responsabilidades e contribui para maior efetividade dos regimes e resultados.[562]

O mesmo autor categoriza os mecanismos de accountability em: (i) accountability jurídica: como os painéis independentes (ex.: Painel de Inspeção do Banco Mundial); (ii)

[560] A definição da AIIB de sistemas de gestão ambiental e social inclui aspectos do marco político, legal e institucional do país em que o projeto está localizado, que são relevantes para seus riscos e impactos ambientais e sociais. Inclui instituições de implementação nacionais, subnacionais, setoriais ou corporativas; leis, regulamentos, regras e procedimentos aplicáveis; e a capacidade de implementação; bem como os acordos internacionais dos quais o membro é parte.
[561] BRADLOW, Daniel. The Reform of the Governance of the IFIs: A Critical Assessment. *World Bank Legal Review*: International Financial Institutions and Global Legal Governance, v. 3, 2011.
[562] DANN, Philipp. *The law of development cooperation:* a comparative analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 451.

accountability financeira: engloba as auditorias e os mecanismos anticorrupção; (iii) accountability substantiva: que se vale de instrumentos como as avaliações de impactos e de resultados (ex.: Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial); e (iv) accountability política: exercida, dentre outros meios, pela nomeação de representantes no Conselho de Diretores.[563]

Utilizando-se a classificação de Bradlow entre mecanismos internos e externos de accountability, a comparação dos primeiros no desenho institucional do BIRD, do AIIB e do NDB pressupõe o mapeamento de instrumentos pelos quais os Estados-membros podem exigir prestação de contas e demandar a responsabilização do Presidente, dos Vice-Presidentes, do corpo técnico, bem como o escopo e os instrumentos de atuação dos mecanismos internos de controle e avaliação (ex.: auditoria interna e órgãos de avaliação independente).

2.5.1 Mecanismos internos de *accountability*

Um dos aspectos mais arraigados da cultura corporativa do Banco Mundial é a importância dada aos mecanismos e processos de avaliação de impacto e mensuração de resultados. Vai além do escopo deste trabalho abordar o fenômeno sob sua completa dimensão e complexidade, embora um aspecto intrinsecamente relacionado ao surgimento e evolução desses mecanismos, o paradigma do "banco do conhecimento", seja objeto de análise no capítulo seguinte. Cabe, nesta ocasião, ressaltar um aspecto mais geral e outro mais específico sobre a relação da temática com a análise comparada do desenho institucional do AIIB e do NDB.

De modo geral, é possível afirmar que os mecanismos de avaliação de impacto e resultados se inserem no âmago da interação entre os aspectos normativo, ideológico, epistêmico, político e operacional que funcionam como vetores da evolução do campo da cooperação internacional sobre o desenvolvimento. Um entendimento completo sobre o significado e o efetivo funcionamento de tais mecanismos supõe, portanto, uma abordagem que conecte as mais diversas perspectivas de análise sobre a própria cooperação para o desenvolvimento.

[563] DANN, Philipp. *The law of development cooperation:* a comparative analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 452-457.

Dessa maneira, são igualmente diversas as perspectivas pelas quais são elaboradas críticas a tais mecanismos. Os estudos sobre a administração de organizações complexas enfatizam os problemas que tais mecanismos podem causar sobre a organização das tarefas internas, como a competição que eles exercem sobre o tempo e a atenção das áreas-fim e a criação de uma "cultura de vigilância".[564] Análises sob a ótica da sociologia das organizações internacionais relacionam tais mecanismos com técnicas da burocracia dessas organizações em oferecer uma resposta que seja satisfatória aos atores externos sobre demandas de reorientação da agenda e da estratégia institucional, mesmo que internamente as mudanças não tenham alterado práticas e elementos da cultura enraizados no corpo técnico-gerencial.[565] As análises sociológicas reconstituem, ainda, a atuação específica do Banco Mundial na popularização desses mecanismos, relacionando a ascensão do paradigma do "banco de conhecimento" com a disseminação, para além da instituição, das ferramentas de avaliação de impacto e resultados para todo o campo da cooperação internacional de desenvolvimento.[566] Sob um prisma jurídico, a análise do fenômeno aparece em estudos como os realizados pelo campo do 'direito e desenvolvimento', que se aproximam da temática ao questionar a uniformização de critérios de avaliação de instituições dos países em desenvolvimento.[567] Mesmo que de modo não direto, autores de correntes do direito crítico internacional também estão entre os que questionam a utilidade e a legitimidade desses mecanismos, fazendo-o pela denúncia da abordagem de instituições como o Banco Mundial e o FMI sobre o desenvolvimento, que teria um viés tecnocrático, neoliberal e desconectado de realidades do Terceiro Mundo e dos direitos de populações afetadas.

No que concerne à análise deste estudo, entende-se por suficiente, neste momento, apresentar uma visão não exaustiva e comparada dos mecanismos e ferramentas de controle, avaliação de impactos e de resultados das três instituições. No capítulo seguinte retoma-se à questão dos mecanismos de avaliação de impactos, efetividade resultados como parte da discussão sobre convergências e divergências entre distintos tipos de modelo de

[564] PHILLIPS, David A. *Reforming the World Bank:* twenty years of trial-and error. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
[565] BABB, Sarah. *Behind the development banks:* Washington politics, world poverty, and the wealth of nations. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
[566] Ver, por exemplo: SALLES, Fernanda Cimini. O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 347-373, 2015.
[567] TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro (Ed.). *The new law and economic development*: a critical appraisal. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

desenvolvimento e financiamento do desenvolvimento em tensão no atual cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento.

2.5.1.1 Unidades internas de auditoria e avaliação

No Banco Mundial, as unidades mais importantes da "infraestrutura de qualidade e avaliação"[568] são o Grupo de Avaliação Independente (GAI), o Grupo de Avaliação de Qualidade (GAQ), o Tribunal Administrativo, a auditoria interna, a Vice-Presidência de Integridade Institucional e o Painel de Inspeção. No AIIB, tal infraestrutura é composta pela auditoria interna, a unidade de monitoramento de implementação de projetos, a unidade de ética, a Unidade de Resolução de Queixas, Avaliação e Integridade (CEIU, na sigla em inglês) e o PPM-AIIB (este vinculado à CEIU, conforme tratado no item 2.5.2). O NDB possui a unidade de Avaliação Independente, assim como a auditoria interna, que está vinculada à Presidência apenas para questões administrativas e operacionais. O NDB não possuía, nos seus primeiros quatro anos, um mecanismo independente de revisão de conformidade e resolução de disputas.

Dentre os diversos órgãos de controle e avaliação de impactos e resultados, destaca-se o Grupo Independente de Avaliação (GAI, ou IEG, na sua sigla em inglês) do Banco Mundial. Tal mecanismo tem a competência de avaliar não apenas projetos específicos, mas também programas e a eficácia e efetividade de instrumentos de financiamento e assistência técnica. Por exemplo, o IEG realizou três avaliações globais sobre os Empréstimos para Políticas de Desenvolvimento (*Development Policy Loans* ou "DPLs", na sua sigla em inglês), e para cada uma delas identificou falhas na utilização prática do instrumento e propôs recomendações para o aperfeiçoamento do instrumento.

O IEG realiza a avaliação póstuma de determinados projetos, selecionados por critérios como a relevância, o montante ou a existência de um componente de inovação na assistência ao desenvolvimento. Foi o caso, por exemplo, da avaliação do órgão sobre os resultados de financiamento a políticas de desenvolvimento concedido ao Brasil.

[568] PHILLIPS, David. *Reforming the World Bank:* Twenty Years of Trial – and Error. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

O Primeiro Empréstimo de Política de Desenvolvimento Programático para Gestão Ambiental Sustentável (SEM DPL 1) foi concebido como uma série programática de dois empréstimos ao governo federal brasileiro no total de aproximadamente US$ 2 bilhões. O primeiro empréstimo, de US$ 1,3 bilhão, o maior até então sob essa modalidade, foi dividido em duas parcelas de US $ 800 milhões e US$ 500 milhões. O empréstimo foi aprovado em março de 2009, entrou em vigor em junho de 2010, e os desembolsos ocorreram em junho e dezembro de 2010. O segundo empréstimo planejado da série, o SEM DPL 2, não se concretizou porque a operação foi cancelada.

O DPL tinha por objetivos (I) melhorar a eficácia e a eficiência das políticas e diretrizes do sistema brasileiro de gestão ambiental, e (ii) integrar os princípios do desenvolvimento ambientalmente sustentável na agenda de desenvolvimento de setores-chave. Para o objetivo (I), a avaliação de desempenho do IEG foi a de que o projeto performou em nível "insuficiente", enquanto que para o (II) a conclusão foi "não satisfatório". O governo brasileiro, por meio da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério das Finanças, contestou de maneira contundente as conclusões do IEG. Na carta oficial, o governo brasileiro acusou o departamento de ter realizado uma avaliação "incompleta, imparcial e, às vezes, enviesada dos desdobramentos recentes no Brasil, assim como uma falta de compreensão sobre o contexto de implementação do SEM DPL".[569]

Esse exemplo, além de ilustrar o funcionamento de um órgão como o IEG na prática, é ilustrativo também de como a relação entre os atores internos e externos de um BMD pode ter uma natureza contenciosa. A busca por uma relação "harmônica" entre os atores é uma intenção declarada do AIIB e do NDB em adotar arranjos institucionais distintos dos do Banco Mundial. Explora-se como valores e objetivos de resolução amigável de disputas, coesão e harmonia podem iluminar as decisões de desenho institucional do AIIB e NDB no capítulo subsequente (item 3.2.2).

A Estratégia 2017-2021 do NDB afirma que uma estrutura de avaliação será estabelecida para melhorar uma cultura de aprendizado banco. Avaliações das políticas, projetos e decisões de investimento do Banco ajudarão a identificar a correção do curso

[569] O relatório do IEO e a resposta do Brasil estão disponíveis em: THE WORLD BANK. *Project Performance Assessment Report. Brazil. First Programmatic Development Policy Loan for Sustainable Environmental Management.* Disponível em: <https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/brazil-sem-dpl-ppar.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

necessidades e divulgar as lições aprendidas. Uma unidade de avaliação independente avaliará as operações do Banco, em conta os riscos envolvidos e seus impactos ambientais e sociais.

2.5.1.2 *Accountability* mútua entre os órgãos internos de governança

O órgão máximo de representação dos Estados-membros é o Conselho de Governadores, em que cada país-membros possui representação. Esse órgão tem elevado status político, razão pela qual para se compreender como a *accountability* interna se desenvolve na prática convém analisar os mecanismos de *accountability* sobre o primeiro órgão da hierarquia da governança que acumula funções políticas e gerenciais, que é o Conselho de Diretores.

Diferentes desenhos institucionais do Conselho de Diretores demandam distintos mecanismos de *accountability*. Dois modelos são prevalentes entre os BMDs: o Conselho de Diretores residente e o não-residente. O primeiro existe no BIRD, e o último foi o escolhido para o AIIB e o NDB.

Como visto no Capítulo 1, as justificativas mais invocadas para se optar por um Conselho de Diretores não residente são o seu custo-benefício, a agilidade e a "despolitização" de decisões sobre investimentos e de estratégia institucional. No entanto, esse modelo cria típicos "*trade-offs*" de uma situação de "agente-principal". Os mecanismos de controle (no seu sentido de *accountability*) devem ser calibrados para que haja uma adequada supervisão, pelo Conselho, das atividades da administração, assim como para que o próprio Conselho possa arcar com responsabilidades correspondentes às suas atribuições.

Há exemplos concretos de como as técnicas de desenho jurídico-institucional buscaram dar soluções para os "*trade-offs*" e zonas de tensão. O AIIB e o NDB estão autorizados pelos seus respectivos estatutos a adotar disposições legais para a delegação de autoridade ao Presidente para aprovar projetos, conforme critérios predeterminados. Reformas nesse sentido no Banco Mundial nunca chegaram a ser efetivamente adotadas por vetos dos atores mais influentes. Mudanças realizadas nas últimas décadas apenas modificaram procedimentos internos, como o formato dos relatórios submetidos aos conselheiros e das reuniões, porém não tocaram no aspecto central, recomendado por diversos observadores externos, que é de retirar

do Conselho de Diretores a competência de aprovar projetos, delegando-a à Diretoria Executiva.[570]

O AIIB foi um pioneiro nesta área. O banco estabeleceu regulamentos para a delegação de autoridade por meio de uma "estrutura de prestação de contas" que, na opinião do banco, aumentará sua capacidade de responsabilizar o Presidente pela administração. O banco também espera que esse modelo “aumente a eficiência e torne o presidente mais responsável e responsável perante os acionistas pelas operações do AIIB”. O banco decidiu manter a autoridade do CA para aprovar projetos em várias situações, como (i) o primeiro projeto soberano e não soberano em um país membro; (ii) o primeiro projeto usando um instrumento de financiamento não utilizado anteriormente; (iii) o primeiro projeto envolvendo um cofinanciador particular em que o AIIB se propõe a aplicar uma ou várias políticas desse cofinanciador; (iv) um projeto em um país membro não regional; (v) um projecto num sector cuja estratégia ainda não foi aprovada pelo CA, ou que desencadeie uma derrogação de uma estratégia sectorial, de uma política ou de um enquadramento adotado pelo CA. A autoridade do Presidente também se limita a projetos que não excedam certos limites em termos de volume de financiamento pelo AIIB: (i) US $ 200 milhões no caso de financiamento ou garantias com garantia soberana; (ii) US $ 100 milhões no caso de financiamento ou garantias sem garantia soberana; (iii) US $ 35 milhões no caso de investimentos de capital.

2.5.2 Mecanismos externos de accountability

Os mecanismos externos de accountability são assim definidos por propiciar a atores externos à governança dos BMDs meios para exigir a prestação de contas e a responsabilização dos BMDs por ações ou omissões que representem violações ao direito interno de tais instituições.

[570] PHILLIPS, David A. *Reforming the World Bank:* twenty years of trial-and error. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

2.5.2.1 Mecanismos independentes de avaliação de compliance

Os mecanismos independentes são qualificados pela literatura como mecanismos de accountability jurídica[571] ou estrutural.[572] Nas seções seguintes, realiza-se uma descrição pormenorizada da estrutura e dos procedimentos para protocolo, trâmite e decisão sobre casos concretos levados a tais mecanismos. No Capítulo 3 (item 3.2.3.3), é realizada uma análise sobre as similaridades e diferenças das abordagens dos dois mecanismos – o Painel de Inspeção e o PPM-AIIB – e suas repercussões sobre a accountability de BMDs como órgãos que exercem autoridade pública internacional.

I. Banco Mundial: Painel de Inspeção

O Painel de Inspeção do Banco Mundial foi criado por uma resolução do Conselho de Diretores[573], em 1993, como uma dentre várias medidas de aperfeiçoamento da transparência e da accountability da instituição na esteira de revisões internas e independentes sobre as falhas nos seus procedimentos operacionais. Em 1992 o Banco Mundial havia estabelecido um grupo *ad hoc* de inspeção ("Comissão Morse"), que investigou as falhas do banco no financiamento à usina hidrelétrica de Narmada, na Índia. O relatório deu ímpeto a discussões sobre a criação de um órgão do tipo 'ombudsman', que teria poderes de investigação e competência para emitir recomendações à alta direção do banco.

O Painel de Inspeção, que entrou em operação em 1994, foi o primeiro mecanismo de seu gênero. Desde então, estruturas semelhantes vêm sendo replicadas em todos os principais bancos multilaterais de desenvolvimento. Ele representou uma evolução institucional sem

[571] DANN, Philipp. *The law of development cooperation:* a comparative analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
[572] PALLAS, Christopher L. *Transnational Civil Society and the World Bank:* investigating civil society's potential to democratize global governance. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013. p. 93.
[573] Resolução 93-10. Houve duas atualizações da resolução para esclarecimentos adicionais sobre o escopo do mandato do Painel, uma em 1996 e a outra em 1999.

precedentes na história da *accountability* de BMDs.[574] Segundo Bradlow & Schlemmer-Schulte, a criação do Painel trouxe um reconhecimento implícito de que organizações internacionais possuem uma significativa relação não-contratual com partes privadas, relação esta que é independente da organização em si ou da relação privada com os Estados.[575] Além disso, o Painel estabeleceu o primeiro fórum pelo qual atores privados podem exigir diretamente prestação de contas e responsabilização de uma organização internacional pelas consequências de seus atos.[576]

II. AIIB: Mecanismo para Pessoas Afetadas pelos Projetos (*Project-Affected Peoples' Mechanism* - PPM-AIIB)

O Arcabouço Socioambiental do AIIB, aprovado em fevereiro de 2016, previa a criação de um mecanismo de supervisão pela instituição, que seria destinado às "pessoas que acreditam que foram, ou serão, afetadas por uma falha do banco em implementar a sua Política Socioambiental".[577] A proposta concreta de estabelecimento de um mecanismo independente de accountability veio a público pela primeira vez em abril de 2017, quando o banco iniciou um processo de consulta pública on-line para colher elementos sobre o desenho do futuro mecanismo. Pelo menos duas rodadas de consultas foram realizadas, e em cada fase, insumos foram apresentados por vários atores, como OSCs, think-tanks, academia, órgãos de direitos humanos de organizações intergovernamentais (como o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos) e outros MDBs. Sessões de diálogo foram realizadas em reuniões em alguns dos países-membros e em encontros regionais.

[574] SARKAR, op. cit., 1999; DANN, Philipp. *The law of development cooperation:* a comparative analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
[575] BRADLOW, Daniel; SCHLEMMER-SCHULTE, Sabine. The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order. 1994, p. 395.
[576] Id. ibid. Segundo a Clínica de Organizações Internacionais da NYU, o Painel pode vir até mesmo a ser o principal elemento de ligação do Banco Mundial (e de um BMD ou mesmo uma OI qualquer) com o arcabouço internacional de normas sobre direitos humanos. ("The existence of the Panel supports the Bank's development of a robust system of due diligence, risk assessment and monitoring that is protective of individual rights"). NYU IO Clinic, The World Bank Panel and International Human Rights Law.
[577] AIIB, *Environmental & Social Framework,* p. 23 ("Parágrafo 64. Bank Oversight Mechanism.13 People who believe they have been or are likely to be adversely affected by a failure of the Bank to implement the ESP may also submit complaints to the Bank's oversight mechanism in accordance with the policies and procedures to be established by the Bank for such mechanism.").

A resolução que criou o PPM-AIIB foi aprovada pelo Conselho de Diretores em dezembro de 2018, e o mecanismo passou efetivamente a operar em 31 de março de 2019. O PPM-AIIB é regulado por três normas: uma política operacional, uma diretiva operacional e as regras de procedimento. A diretiva delega ao Diretor-Geral do CEIU a autoridade de preparar e interpretar as regras de procedimento do PPM e atribui ao Presidente a competência de interpretar a própria diretiva.

III. Mandato e funções

O Painel de Inspeção tem o poder de conduzir investigações independentes de projetos financiados pelo Banco Mundial para determinar se o banco está em conformidade com suas políticas e procedimentos operacionais.[578] O mandato abrange a obrigação do próprio banco de garantir a conformidade frente a tais políticas e procedimentos no que diz respeito ao desenho, avaliação e/ou implementação dos projetos, incluindo o dever de monitorar a execução para assegurar que os mutuários cumpram com suas obrigações.[579] O Painel tem poderes para determinar o padrão de causalidade conexão entre as ações do Banco e os danos sofridos, auxiliando assim a delinear as responsabilidades do banco. Importante ressaltar que o painel tem o dever de consultar a assessoria jurídica do banco em casos que suscitam questões sobre as obrigações jurídicas e os direitos do banco.[580]

Além de suas competências fundamentais, o Painel de Inspeção também tem atuado como um interlocutor interno e externo sobre temas de políticas do Banco. O Painel em alguns momentos foi convidado a dar seu parecer e suas opiniões no curso de processos de revisão de políticas ou de estabelecimento de novos produtos pelo banco. As observações e pareceres são em regra dirigidas ao Conselho de Diretores e à administração do banco, mas algumas delas são posteriormente compartilhadas publicamente.

[578] Ver Schlemmer-Schulte. A resolução especifica as políticas que são passíveis de servir como fontes para uma reclamação aberta no Painel de Inspeção. (“For purposes of this Resolution, "operational policies and procedures" consist of the Bank's Operational Policies, Bank Procedures and Operational Directives, and similar documents issued before these series were started, and does not include Guidelines and Best Practices and similar documents or statements”). SCHLEMMER-SCHULTE, Sabine. The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order. 1994, p. 395.
[579] Resolução 93-10, atualizada em 1996.
[580] Parágrafo 15.

Exemplos concretos de processos em que o Painel de Inspeção e posicionou foi durante o processo de revisão das salvaguardas socioambientais do Banco Mundial, ao longo de 2012-2016, e no âmbito de debates sobre o uso de sistemas domésticos e implementação de uma nova modalidade de apoio, o Programa de Resultados (*Program for Results*). Nessas situações, o Painel se pronunciou sobre questões sensíveis que têm relevância no exercício de seu próprio mandato, como, por exemplo, a extensão de sua "jurisdição" a reclamações oriundas de projetos estruturados sob a abordagem de sistema de país.[581] O Painel também refletiu publicamente sobre a relação entre seu trabalho e os direitos humanos, um tema controverso para o Banco Mundial como um todo.[582]

De tempos em tempos, o Painel de Inspeção também compartilha com as partes internas e externas os aprendizados dos casos processados pelo mecanismo.[583] Um processo de revisão iniciado em 2018 no âmbito do Comitê de Efetividade do Desenvolvimento (CODE), órgão do Conselho de Diretores, discute a expansão das competências do Painel para incluir a mediação de conflitos, consultoria e monitoramento de planos de ação. Avalia-se, ainda, a extensão da jurisdição do Painel para instrumentos específicos, como os "trust funds" e eventuais lacunas de accountability em financiamentos realizados em conjunto com outras instituições financeiras.[584]

Conforme a política que estabeleceu o mecanismo, a função do PPM-AIIB é fornecer uma oportunidade para uma análise independente e imparcial das questões trazidas por pessoas pelos projetos que alegam ter sido ou possam vir a ser prejudicadas pela falha do AIIB em implementar a sua própria política socioambiental.[585] A atuação do PPM é subsidiária. Ele pode ser acionado apenas em situações em que as preocupações das pessoas afetadas não tenham sido tratadas satisfatoriamente pelos mecanismos de reclamação operacionais ou pelos processos ordinários de gerenciamento de AIIB.[586]

---

[581] https://www.inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/Statement_to_the_Board_of_Executive%20Directors_Edith_Brown_Weiss.pdf

[582] https://www.inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/IPN_InspectionPanelHumanRights_presentation_June2012.pdf

[583] https://www.inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/IPNpresentation_CODE__Oct2012.pdf

[584] Ver: Banco Mundial. Consulta sobre a Revisão do Painel de Inspeção. Disponível em: <ttp://pubdocs.worldbank.org/en/224761537302420323/Web-consultation-Review-of-the-Inspection-Panel-s-Toolkit.pdf>. Acesso em 2 abril 2019.

[585] Artigo 2.1.

[586] Artigo 2.1.

O mandato do PPM-AIIB abrange a mediação e solução de conflitos, revisão de conformidade e lições aprendidas ou aconselhamento. O mecanismo também incorpora treinamento e disseminação entre suas finalidades.

A função de Resolução de Disputas visa facilitar um diálogo entre o AIIB, as pessoas afetadas e o cliente[587] para que as partes cheguem a um acordo sobre ações de mitigação para impactos socioambientais quantificáveis e conhecidos. Os impactos devem estar relacionados a diligência socioambiental ou à implementação do projeto.[588] Nesse tipo de processo, o AIIB pode proceder à contratação de especialistas em resolução de disputas e em temas específicos. Os métodos de trabalho incluem o diálogo consultivo, compartilhamento de informações, levantamento conjunto de evidências,estabelecimento de um mecanismo de mediação, entre outros métodos.[589]

A Revisão de Conformidade é o meio adequado para investigações sobre falhas do AIIB na condução da diligência socioambiental ou fiscalização do projeto, bem como para revisão de planos de ação propostos pelas áreas gerenciais para mitigar os impactos socioambientais dos financiamentos.[590]

O desenho institucional do PPM-AIIB agrega um componente de ação antecipada, por meio de um procedimento de "revisão pré-crítica" que permite que as populações afetadas pelo projeto levantem preocupações antes da aprovação ou assinatura do contrato de financiamento. Nesse sentido, o PPM-AIIB prevê, além das duas tradicionais modalidades de atuação dos mecanismos de seu tipo - solução de disputas e revisão de conformidade - a possibilidade de que seja acionado para o tratamento de questões envolvendo a diligência socioambiental dos projetos (Questões sobre o Processamento de Projetos). Questões que podem ser suscitadas no âmbito dessa modalidade incluem dúvidas sobre os processos de consulta pública e pedidos relacionados a situações de menor gravidade decorrentes da implementação do projeto.[591]

Nas fases de diligência prévia socioambiental e de monitoramento dos projetos, o AIIB pode se basear nas políticas ambientais e sociais de cofinanciadores e clientes (públicos e privados), em vez de aplicar seus próprios sistemas, desde que haja coerência material entre eles. Esta disposição impacta diretamente no escopo de atuação do PPM. Em casos em que o

[587] Podendo ser tanto um ente público ou privado, ou também a agência de implementação.
[588] Art. 2.1.2.
[589] Rules of Procedure, Art. 6.6.2.
[590] PPM Policy, 2.1.3.
[591] PPM Policy, 2.2.1.

AIIB permite o uso de um país ou sistema corporativo, as pessoas ou grupos que se sintam afetados e que desejarem levantar questões relacionadas ao não cumprimento do projeto com quaisquer disposições da Política Socioambiental deverão protocolar suas queixas perante os mecanismos de reclamação dos cofinanciadores ou os disponibilizados pelas autoridades locais ou agências de implementação do projeto.

III.1. Exclusões

Não cabe ao Painel de Inspeção realizar julgamentos ou tecer considerações sobre a consistência entre a prática do banco e suas políticas e procedimentos. O Painel também não tem jurisdição sobre queixas e quaisquer controvérsias originadas dos processos de aquisição de bens e serviços (*procurement*). Outros órgãos de controle e avaliação são encarregados de lidar com esses temas, como o Grupo de Avaliação Independente e o os Conselhos de Revisão de Disputas e de Especialistas (para solução de disputas em licitações). Pedidos que tratem de ações sob a responsabilidade exclusiva de terceiras partes, como o mutuário, também não podem ser admitidos pelo Painel.

O AIIB-PPM atua apenas em questões relacionadas à aplicação da sua política socioambiental, sendo inelegíveis, portanto, casos levados ao mecanismo que discutam o (des)cumprimento de outras políticas operacionais. Assim como o Painel de Inspeção, o AIIB-PPM não tem mandato para processar queixas relacionadas com seus processos de licitação (*procurement*) ou fora dos limites da política que estabelece o mecanismo.[592] O mecanismo também não tem poderes para tecer julgamentos sobre a adequação do arcabouço socioambiental da instituição.

A política do AIIB-PPM exclui de sua alçada o processamento de queixas relacionadas a projetos em regime de cofinanciamento com outros BMDs ou agências bilaterais de desenvolvimento, caso o AIIB tenha optado por se valer da política socioambiental da instituição parceira, seus respectivos procedimentos e seu mecanismo independente de accountability.[593]

[592] Art. 5.1.4 e 5.1.7.
[593] Art. 5.1.6.

IV. Estrutura

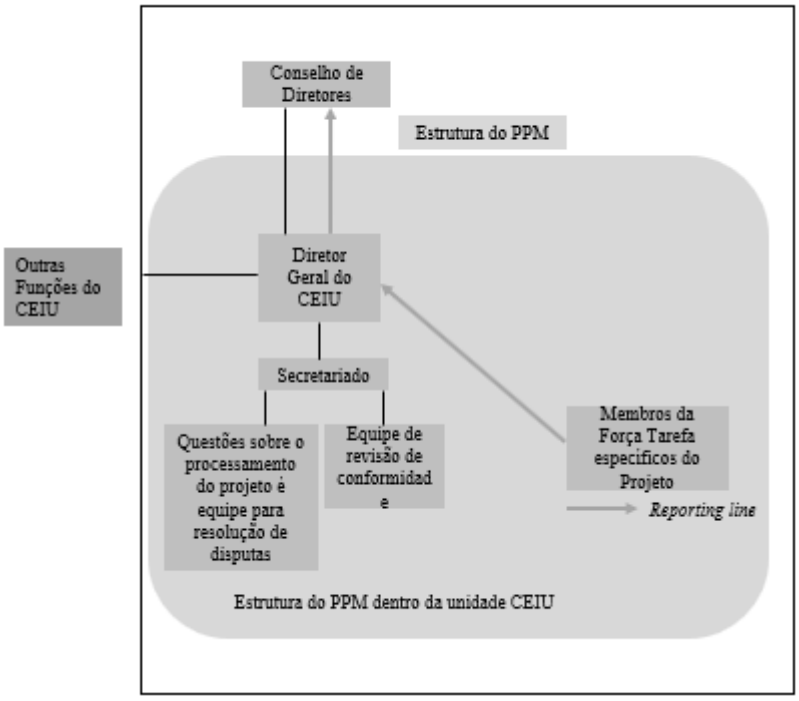
O Painel de Inspeção é composto por três membros independentes nomeados pelo(a) Presidente, após consulta com o Conselho de Diretores, por um período não renovável de cinco anos. Os integrantes do Painel não podem ter prestado serviços ou ter estabelecido algum vínculo empregatício, ou atuado como membro do Conselho de Diretores do Banco Mundial, nos dois anos anteriores ao começo do mandato, e ficam proibidos de ingressar nos quadros da instituição a qualquer tempo após o término de seus mandatos.[594] A cada ano, os integrantes elegem um(a) presidente para liderar o Painel.[595]

O PPM do AIIB está alojado em sua Unidade de Compliance, Eficácia e Integridade (CEIU), cujo diretor administrativo se reporta diretamente ao Conselho de Diretores. O diretor-geral do CEIU representa o PPM-AIIB perante a instituição e possui acesso ao Comitê de Políticas e Estratégias do Conselho de Diretores, onde reporta sobre os trabalhos do mecanismo. O secretariado do PPM-AIIB é formado por funcionários do CEIU.

Como critério de independência e integridade, os funcionários e os consultores que tenham servido ao PPM não podem desempenhar outras funções no AIIB pelo período de dois e um ano, respectivamente, após o término de suas funções com o PPM.[596] Reciprocamente, funcionários e consultores do AIIB estão proibidos de assumir funções no PPM pelos mesmos prazos. Funcionários alocados para uma força-tarefa de Revisão de Conformidade não podem atuar em procedimentos das duas outras modalidades (Questões sobre Processamento de Projetos e Resolução de Disputas).[597]

Figura 5 - Estrutura do PPM-AIIB

[594] Resolução 93-10, parágrafos 2 a 5.
[595] Parágrafo 7.
[596] Diretiva, Art. 2.7.
[597] Ver itens 2.4.2.1, VI.2.I, VI.2.II e VI.2.III, abaixo.



Fonte: Adaptado de AIIB.

V. Legitimidade ativa

Podem ingressar com uma queixa no Painel de Inspeção:

a) duas ou mais pessoas com interesses e preocupações comuns que alegam ter sido, ou que provavelmente serão afetadas, negativamente por uma operação financiada pelo Banco, e que residam no país onde o projeto financiado pelo Banco está localizado; ou
b) um representante local devidamente investido de poderes de representação das pessoas afetadas; ou
c) em casos excepcionais um representante que não esteja na mesma localidade das partes diretamente afetadas, desde que se justifique a inexistência de uma pessoa que possa agir em nome delas e que o Conselho de Diretores concorde com tal pedido; ou
d) um Diretor Executivo do Banco em casos especiais de alegadas violações graves das políticas e procedimentos do Banco; ou

e) os Diretores Executivos coletivamente agindo como Conselho de Diretores, conforme o dispositivo da resolução que instituiu o Painel que permite ao Conselho ordenar a abertura de um caso a qualquer momento.

A legitimidade para protocolar uma queixa ou pedido junto ao PPM-AIIB é conferida a duas ou mais pessoas afetadas por algum projeto financiado pelo AIIB, ou a um representante que estas tenham designado no próprio país.[598] Em situações excepcionais, quando a representação no país não estiver disponível, os solicitantes podem designar um indivíduo ou organização de fora do país para agir em seu nome e ingressar com uma queixa ou pedido de providências ao PPM-AIIB.[599]

Ambos os mecanismos não aceitam denúncias, reclamações ou pedidos de providência anônimos.

VI. Procedimento

VI.1. Painel de Inspeção

O processo do Painel de Inspeção é composto por quatro etapas:

Figura 6 – Processo de Inspeção

[598] Artigo 3.
[599] Id. ibid.

Fonte: Adaptado de Painel de Inspeção do Banco Mundial.

a. Recebimento e elegibilidade

O processo se inicia formalmente com o recebimento de um Pedido de Inspeção. O Painel registra o Pedido e realiza uma análise preliminar para verificar se o pedido não é frívolo, absurdo, anônimo ou se não se encaixa na lista de exclusões (ver item 2.4.2.1, III.1). Se uma matéria já foi objeto de análise pelo Painel, apenas poderá ser novamente apreciada caso sejam trazidas novas evidências ou se comprovado que houve alteração das circunstâncias do pedido original. Apenas pedidos sobre projetos que ainda não tenham sido encerrados ou em que não tenha havido mais de 95% dos desembolsos podem ser ouvidos pelo Painel.

No prazo de 15 dias, o Painel pode solicitar esclarecimentos adicionais dos autores e mais informações sobre o projeto com o corpo técnico.

Uma vez satisfeito de que o Pedido preenche os requisitos mínimos, o Painel realiza o registro da queixa, e envia cópia do seu teor, junto aos documentos auxiliares, para o Conselho de Diretores, ao Presidente e ao Diretor-Executivo que representa o país. Caso a parte autora tenha solicitado confidencialidade da autoria, os nomes são subtraídos dos documentos enviados aos órgãos.

b. Confirmação de elegibilidade e recomendação de investigação

Após notificação de registro de um novo Pedido, a administração do banco tem o prazo de vinte e um dias para fornecer ao Painel provas de que cumpriu ou pretende cumprir as políticas e procedimentos relevantes do Banco, além de eventuais informações sobre ações relacionadas com o objeto da queixa planejadas ou em curso. A política atualizada de 1999 do Painel de Inspeção esclareceu que os administradores não se comunicarão com o Conselho de Diretores sobre pedidos de inspeção, devendo tão somente encaminhar ao Painel as evidências e informações necessárias para cumprir com a obrigação desta fase do processo.

De posse da resposta da administração, o Painel tem outros vinte e um dias para decidir se recomenda ao Conselho de Diretores a abertura formal de uma investigação. Nesse período, o Painel pode conduzir uma visita de campo para ouvir relatos da parte autora e de representantes do escritório local do banco, do governo, das agências implementadoras, entre outros órgãos.

Nessa fase, o Painel confirma a elegibilidade "técnica" da queixa, conforme os critérios listados pela Resolução 10-93 e subsequentes revisões (1996 e 1999).[600] Mesmo que o Painel considere como satisfeitos tais critérios, o mecanismo deve levar em consideração requisitos e considerações adicionais na decisão de recomendar uma investigação, quais sejam: (i) a existência plausível de uma ligação causal entre o dano alegado no Pedido e o projeto; (ii) a seriedade dos danos e da falta de cumprimento, pelo banco, das políticas e procedimentos; (iii) a resposta da administração do banco, tanto que houve o cumprimento fiel das políticas ou o reconhecimento de não conformidade; (iv) a proposta de medidas de remediação, que levem em consideração o pedido original e as expectativas da parte autora.[601]

Em seguida, o Painel prepara um documento intitulado "Relatório e Recomendação", que inclui um resumo do pedido e da resposta da administração do banco, além da determinação e análise sobre uma investigação. O Painel deve fundamentar a recomendação de uma investigação e especificar o seu objeto. Uma investigação pode ter objeto mais restrito que o Pedido de Inspeção que iniciou o processo.[602]

O Conselho de Diretores é o responsável por analisar o pedido de abertura de investigação. A atualização de 1999 da resolução que criou o painel esclareceu que o Conselho de Diretores irá acatar a recomendação do Painel de abertura de uma investigação sem adentrar

[600] Ver itens 2.4.2.1, I e III.
[601] Operational Guidelines, parágrafo 43.
[602] Parágrafo 46.

no mérito do pedido, reservada a competência para analisar os critérios "técnicos", como (i) a legitimidade ativa (duas ou mais pessoas afetadas pelas operações do banco), (ii) a existência de uma "séria violação" às políticas e procedimentos do banco, (iii) a prova de que houve tentativa prévia de resolução do problema junto à administração, e que tais esforços falharam, (iv) o pedido não suscita questão relacionada à contratação de bens e serviços, (v) o empréstimo não foi encerrado ou os desembolsos substancialmente completados, e (vi) o Painel não se pronunciou anteriormente sobre a mesma matéria ou, se o fez, há novas evidências e circunstâncias que justifiquem a reabertura do caso.[603]

O Painel deve consultar o país tomador e o Diretor-Executivo que representa o país previamente à recomendação de abertura de investigação e durante o processo.

c. Investigação

Uma vez aprovada a abertura de uma investigação, o(a) Presidente do Painel nomeia uma equipe de investigação, liderada por um dos membros do Painel. Durante a investigação, a equipe responsável coleta materiais relevantes para iniciar a investigação, elabora um plano e o torna disponível ao público, realiza contratações de especialistas, conduz visitas de campo e articula com as partes interessadas do processo.[604] O prazo para a investigação é de seis meses, podendo ser ampliado sob pedido justificado.

Os procedimentos operacionais do Painel de Inspeção especificam os métodos de investigação, nos quais se incluem a pesquisa e análise de documentos internos e externos, visitas de campo, reuniões com os afetados, requisição de informações às mais diversas partes (inclusive agências da ONU e ONGs), entrevistas, consulta a fontes e publicações científicas, entre outros.[605]

Se, no curso da investigação, o Painel tomar conhecimento de situações de danos iminentes ou irreversíveis, pode levar tais questões ao conhecimento da administração e do Conselho de Diretores, sem a obrigação de aguardar o término das investigações.[606] A

[603] Parágrafo 9.
[604] Parágrafo 53.
[605] Parágrafo 54.
[606] Parágrafo 59.

investigação também não obsta a adoção de medidas, pela administração, para lidar com as questões que são objeto do pedido, devendo o Painel levar em consideração tais ações.[607]

O relatório final da investigação é apresentado ao Conselho de Diretores e ao Presidente e deve conter (i) um resumo do Pedido de Inspeção e das descobertas do Painel; (ii) uma tabela com a correspondência entre as reivindicações dos autores, a resposta da administração e as descobertas do Painel; (iii) uma análise sobre os fatos e a sua relação com o projeto e falhas no cumprimento das políticas e procedimentos; (iv) uma análise sobre cada elemento da investigação, separada por capítulos.[608]

d. Pós-investigação

O Painel reporta suas descobertas ao Conselho de Diretores do Banco. A administração do banco é obrigada a preparar, em seis semanas, uma resposta com recomendações e ações para corrigir as constatações de não conformidade e dano do Painel. As ações são separadas entre aquelas que cabem exclusivamente ao banco e as que tenham sido acordadas em conjunto com o tomador.[609] A administração também deve informar ao Painel o resultado de consultas com as partes afetadas sobre o plano de ação elaborado em conjunto com o tomador. O Painel pode solicitar uma nova visita ao país para avaliar a adequação das consultas e do plano.[610]

A Diretoria Executiva considera tanto as conclusões do Painel quanto a resposta da administração e decide as ações futuras. O Conselho também recebe os informes periódicos sobre a implementação do plano de ação.

VI.2. PPM-AIIB

O processamento de um pedido pelo PPM-AIIB varia conforme a modalidade de atuação requerida pelo caso concreto (Processamento de Questões sobre Projetos, Resolução

[607] Parágrafo 60.
[608] Parágrafo 63.
[609] Parágrafo 68.
[610] Parágrafo 70.

de Disputas ou Revisão de Conformidade). As etapas comuns a todas as modalidades são descritas inicialmente abaixo, ao que se segue uma descrição dos procedimentos específicos para cada um dos três tipos de função do PPM-AIIB.

a. Elegibilidade

Além de se certificar que não há eventual incidência de uma das hipóteses de exclusão tratadas anteriormente (2.4.2.1, III.1), na determinação da elegibilidade o PPM-AIIB considera requisitos adicionais.

Primeiro, os autores devem demonstrar que foram empreendidos esforços para solucionar o problema junto ao mecanismo de reclamações a nível de projeto ou à administração do banco, ou indicar as razões pelas quais não foi possível proceder de tal forma previamente à apresentação da denúncia.

Segundo, a denúncia deve versar sobre um projeto financiado pelo banco cujo sumário de informações (PSI) já tenha sido disponibilizado ao público[611], sobre ações ou omissões que envolvam uma falha do banco em garantir conformidade com sua política socioambiental e que estejam razoavelmente sob seu controle, e não sob a esfera de responsabilidade exclusiva de terceiros. No entanto, uma conduta atribuível a uma terceira parte pode constituir uma razão adequada para a admissão de um caso se for relevante para a avaliação da própria obrigação do AIIB em garantir conformidade com sua própria política socioambiental.[612] De modo análogo, o descumprimento de leis, políticas e regulamentos do país-membro apenas pode ser invocado como motivação de uma queixa caso se demonstre que é fator relevante no dever do AIIB em cumprir com sua própria política socioambiental.[613]

Terceiro, a matéria não pode estar *sub judice* ou já pendente de sentença arbitral. Nesses casos, o Conselho de Diretores pode emitir uma autorização em caráter excepcional para o prosseguimento da demanda.[614]

[611] 5.1.1.
[612] 5.2.2.
[613] 5.2.3.
[614] 5.2.4.

Quarto, a matéria de um pedido de revisão de conformidade não pode ser a mesma que compõe o objeto de uma Questão sobre Processamento de Projetos[615] ou de um pedido de Resolução de Disputas.

Quinto, serão rejeitadas denúncias frívolas, fraudulentas, maliciosas, intencionalmente impróprias ou que visem extrair vantagens competitivas.[616]

Sexto, queixas sobre controvérsias já consideradas não serão aceitas, a menos que sejam apresentadas novas evidências ou cujas circunstâncias tenham se alterado desde a primeira apresentação ao PPM.[617]

Sétimo, devem ser observados os prazos - inicial e final - para o protocolo de pedidos e reclamações. Uma Questão sobre o Processamento de Projetos pode ser apresentada no período entre a divulgação do sumário do projeto (*Project Summary Information* ou PSI) e a aprovação do financiamento. O pedido de Resolução de Disputas pode ser apresentado a qualquer momento entre a divulgação do PSI e a data de encerramento do projeto, nos empréstimos com garantia soberana, ou em até 24 meses após o último desembolso, para os empréstimos sem garantia soberana. Em se tratando de prestação de garantias, o prazo de 24 meses é contado a partir do último desembolso realizado na operação garantida. Nos investimentos com aporte de capital para aquisição de participação societária (*equity*), o mesmo prazo de 24 meses se aplica, contado a partir da data imediatamente anterior à decisão de desinvestimento.[618] O prazo para a apresentação de um pedido de revisão de conformidade se inicia com a aprovação do financiamento e se estende pelos mesmos prazos aplicáveis aos pedidos de solução de disputas.[619]

Para admitir um pedido de Revisão de Conformidade, o PPM-AIIB avalia, além dos requisitos anteriores, a existência das seguintes condições: (i) os fatos alegados estão bem fundamentados, (ii) existe um nexo causal direto entre o impacto adverso e um

[615] As Questões sobre Processamento de Projetos ("Project Processing Queries") têm por objetivo "to enable Project-affected people to obtain rapid resolution of their concerns over simple matters which arise during AIIB's environmental and social due diligence of a Project and which do not require dispute resolution; they may include inquiries about the consultation process related to a Project or requests to address any environmental nuisance such as dust, noise or mobility restrictions experienced during Project preparation". (Artigo 2.1.1).
[616] 5.1.10.
[617] 5.1.9
[618] PPM Policy, Artigo 4.2.
[619] Id. ibid.

descumprimento, pelo AIIB, de sua Política Socioambiental, (iii) o impacto adverso é materialmente relevante.[620]

b. Confirmação de recebimento

Ao receber formalmente um pedido ou queixa, o PPM emite uma recomendação à parte autora quanto à modalidade de processamento que o mecanismo julga mais apropriada com base nas particularidades do caso, como a substância, os prazos e os critérios de elegibilidade. Cabe aos autores do pedido, contudo, decidir sobre a modalidade de processamento, desde que atendidos os requisitos gerais de elegibilidade para cada uma delas.[621]

c. Elegibilidade e registro

O PPM se certifica de que os critérios de elegibilidade estão presentes e, caso todos os critérios sejam atendidos, o mecanismo informa às partes que o pedido ou denúncia foi objeto de registro.

d. Visitas de campo

São realizadas apenas com a anuência prévia do país-membro. Caso o país onde está localizado o projeto rejeite, o PPM-AIIB prossegue a investigação com as evidências disponíveis.

VI.2.I Processamento de Questões sobre Projetos[622]

[620] Rules of Procedure, 6.7.2.
[621] PPM Policy, 6.3.
[622] Rules of Procedure, Art. 6.5.

Nesta modalidade, o relatório de elegibilidade deve ser preparado em 10 (dez) dias após o recebimento formal da denúncia. A decisão de recebimento é enviada à administração com cópia da queixa ou pedido. As áreas responsáveis devem oferecer uma resposta em até 15 (quinze) dias ao PPM-AIIB, com o cliente em cópia.

Após a resposta da administração, inicia-se a fase de "diálogo construtivo" entre as partes, sob a mediação do PPM-AIIB. Essa etapa deve ser concluída antes da aprovação do financiamento. A qualquer momento, os autores podem optar por encerrar o diálogo e solicitar a abertura de um processo de Resolução de Disputas, desde que os critérios de elegibilidade para essa última modalidade se façam presentes.

Um resumo final é divulgado pelo PPM-AIIB em até 10 dias após o término do processamento de questões sobre o projeto.

VI.2.II Resolução de Disputas[623]

No processo de Resolução de Disputas, o AIIB atua de modo a facilitar soluções mútuas e amigáveis entre as partes para dirimir os conflitos decorrentes dos financiamentos do banco. Nesta modalidade, o relatório de elegibilidade é finalizado em até 20 (vinte) dias após o recebimento formal do pedido. As áreas operacionais e administrativas devem elaborar uma resposta em até 15 (quinze) dias após o recebimento da notificação sobre o relatório de admissibilidade.

Ultrapassadas essas fases, inicia-se a etapa de entendimentos sobre o procedimento para a Resolução de Disputas. As questões relevantes nessa fase incluem o acordo sobre a metodologia, o escopo e o cronograma do processo. Esta etapa é completada em até 30 (trinta) dias após o recebimento da resposta enviada pela administração.

Uma vez assinado o acordo de Resolução de Disputas, o processo entra na fase de monitoramento. O PPM-AIIB informa o Conselho de Diretores sobre o progresso das medidas. Se não houver acordo, o processo é encerrado em até 90 (noventa) dias após o recebimento da resposta das áreas internas.

[623] Rules of Procedure, Art. 6.6.

Qualquer parte pode solicitar o encerramento do processo, a qualquer tempo. Nesse caso, os autores podem requerer a instalação de um processo de revisão de conformidade, atendidos os requisitos formais e substanciais gerais para essa modalidade. O PPM prepara um sumário final do processo de resolução de disputas, seja naqueles casos em que houve acordo ou em que as partes não chegaram a um entendimento comum.

VI.2.III Revisão de Conformidade[624]

Nesta modalidade, o relatório de elegibilidade é finalizado em até 20 (vinte) dias após o recebimento formal do pedido, podendo ser prolongado caso o PPM-AIIB entenda que uma visita de campo é necessária antes de emitir uma decisão. As áreas operacionais e administrativas devem elaborar uma resposta em até 30 (trinta) dias após a notificação e recebimento do relatório de admissibilidade. Na resposta, a administração pode opinar sobre a satisfação dos critérios gerais de elegibilidade. A resposta pode trazer, ainda, um detalhamento das medidas tomadas em consonância com a política socioambiental, do engajamento com as partes afetadas e das ações para lidar com as questões trazidas pelo pedido ou denúncia. O prazo de resposta pode ser dilatado mediante pedido fundamentado, considerada a complexidade do caso concreto.[625]

Em até 30 (trinta) dias úteis após receber a resposta da administração, o PPM-AIIB emite sua opinião sobre a satisfação dos critérios adicionais de elegibilidade para essa modalidade (ver item 2.4.2.1, VI.2., *a*). Nesse momento, a depender do entendimento do PPM-AIIB, o curso do procedimento pode seguir três direções. Primeiro, o PPM-AIB pode recomendar ao Conselho de Diretores a aprovação do início de uma revisão de conformidade. Segundo, o mecanismo pode propor outro encaminhamento que não a revisão de conformidade. Terceiro, o PPM-AIIB pode pedir ao Conselho o encerramento do processo. A decisão do Conselho sobre qualquer dos três cursos de ação é informada para as partes em até 5 (cinco) dias úteis.

Caso o PPM-AIIB recomende e o Conselho de Diretores aprove, inicia-se a revisão de conformidade propriamente dita. O PPM-AIIB prepara, em até 15 (quinze) dias úteis, e em

[624] Rules of Procedure, Art. 6.7.
[625] Rules of Procedure, 6.7.3.

consulta com o Comitê de Políticas e Estratégias do Conselho de Diretores, um termo de referência delineando a metodologia, o escopo, o cronograma e o orçamento do processo. A competência para aprovar o termo é do Conselho de Diretores. Em seguida, o Diretor-Geral do CEIU nomeia uma força-tarefa específica para o projeto sob revisão de conformidade, que pode incluir um ou mais especialistas externos ou funcionários do PPM-AIIB. O mesmo Diretor-geral preside a força-tarefa, podendo designar um co-líder para o andamento das atividades.[626]

A revisão de conformidade se inicia em até 30 (trinta) dias úteis da aprovação do termo de referência.O PPM-AIIB realiza oitivas com todas as partes, inclusive os autores, o cliente, autoridades locais, agências implementadoras, o Diretor Executivo que representa o país, a administração e funcionários do banco.[627] O processo pode ser suspenso caso a matéria se converta em objeto de litígio judicial ou procedimento arbitral, cabendo ao Conselho de Diretores tomar uma decisão sobre a continuidade do procedimento nessas situações.

O PPM-AIIB elabora um rascunho do relatório da revisão de conformidade após 60 (sessenta) dias úteis do começo da investigação. O relatório é compartilhado com os autores e com a administração, que o encaminha ao cliente. Se o relatório concluir que não houve descumprimento (ou não conformidade), o cliente apresenta suas considerações em 15 (quinze) dias, enquanto que a administração e os autores devem apresentar comentários em até 30 (trinta) dias. Caso seja identificada uma não conformidade, o cliente e os autores têm até 45 (quarenta e cinco) dias para tecer comentários. Nesse caso, os autores apresentam suas considerações diretamente ao PPM, enquanto que o cliente se comunica com a gestão do banco. O envio das considerações dos autores à administração do banco depende de seu prévio consentimento.

A gestão do banco deve preparar um plano de ação em até 90 (noventa) dias após receber o rascunho do relatório da revisão de conformidade, prazo este que pode ser prorrogado a pedido. O plano deve ser elaborado em consulta com o cliente, para a validação das ações que cabem a este último. A concordância dos autores com o plano não é um requisito absoluto, embora a administração deva empreender esforços nesse sentido. Após receber comentários do PPM e dos autores, a administração elabora um plano final de ação em até 30 (trinta) dias.

O relatório final de revisão de conformidade é desenvolvido conjuntamente pela força-tarefa e pelo PPM em até 15 (quinze) dias após o recebimento do plano de ação ou da resposta da administração (em caso de não haver descumprimento). O plano de ação é atualizado mais

[626] PPM Policy, Art. 6.8.4.
[627] Rules of PRocedure, 6.7.3, *i.*

uma vez e enviado para o PPM em até 15 (quinze) dias úteis. Cabe ao COnselho de Diretores aprovar as versões finais do relatório do PPM e do plano de ação da administração.

Na fase de monitoramento, a administração submete relatórios periódicos ao Conselho de Diretores sobre a implementação do plano de ação. O PPM-AIIB revisa os relatórios da administração e emite um relatório com frequência mínima de um ano. Nesse processo, o PPM-AIIB considera as visões das partes sobre a execução do plano de ação.

VII. Requisitos de transparência e publicidade

As políticas que disciplinam os dois mecanismos analisados - o Painel de Inspeção e o PPM-AIIB - estipulam obrigações transparência e divulgação de informações sobre atividades realizadas no exercício de suas funções.

O Painel de Inspeção é obrigado a enviar ao Conselho de Diretores, anualmente, um relatório sobre suas atividades.[628] Da mesma forma, o PPM-AIIB elabora um relatório anual e o submete ao Conselho de Diretores do AIIB.

No âmbito do processamento de pedidos e casos concretos, o Banco Mundial se obriga a tornar públicas decisões e ações do Painel de Inspeção da seguinte forma:

- O Banco disponibiliza publicamente os pedidos de inspeção juntamente com a recomendação do Painel sobre o prosseguimento da inspeção e com a decisão do Conselho de Diretores
- O Banco torna publicamente disponível o relatório final de investigação do Painel e a resposta da administração, no prazo de duas semanas a contar da análise dos Conselho de Diretores do relatório final.
- O Painel deve publicar em seu website as seguintes informações: (o) o relatório de investigação, (ii) o relatório da administração e recomendações, (iii) informações sobre os resultados da investigação e a decisão do Conselho de

[628] Parágrafos 25 e 26.

Diretores, e (iv) um comunicado de imprensa conjunto do Painel com os órgãos executivos do banco.[629]

- O Painel publica, ainda, os relatórios de progresso sobre a implementação das ações recomendadas após a investigação, no seu próprio website.[630]

A política do PPM-AIIB estabelece que a publicidade dos seus atos segue a disciplina geral da Política de Informações Públicas do AIIB. Isso significa que o PPM-AIIB está sob o princípio geral de presunção da publicidade, e não de sigilo, salvo as exceções previstas na própria política.

Os instrumentos normativos do PPM-AIIB estipulam prazos para a divulgação dos principais documentos gerados e/ou recebidos pelo PPM no processamento dos pedidos e denúncias em cada uma das três modalidades ou funções exercidas pelo órgão. Tais documentos incluem os pedidos e queixas submetidos ao mecanismo, relatórios de elegibilidade, relatórios de revisão de conformidade, termos de referência, relatórios de monitoramento, acordos sobre resolução de disputas, recomendações do PPM ao Conselho de Diretores (no caso de Revisão de Conformidade), decisões do Conselho de Diretores, planos de ação e relatórios da administração sobre a implementação de medidas corretivas. A publicização de alguns documentos, como os termos de referência para a resolução de disputas (ou mediação), depende de consentimento prévio das partes.

Em alguns casos levados a mecanismos como o Painel de Inspeção ou o PPM-AIIB a controvérsia levanta temas sensíveis e discussões sobre falhas no cumprimento de obrigações dos atores estatais ou privados encarregados de implementar ou supervisionar o projeto. Na prática do funcionamento de tais órgãos, há histórico de represálias e intimidações em face das partes autoras. Tais mecanismos oferecem, nesses casos, a possibilidade de que a identidade dos autores seja preservada. Nessas situações, os documentos podem ser editados ou ter partes vedadas para garantir a confidencialidade de tais informações.[631]

2.5.3 Mecanismos de interação e diálogo com atores da sociedade civil

[629] Procedimentos, parágrafo 72.
[630] Id., par. 74.
[631] PPM-AIIB, Rules of Procedure, Art. 9.

Durante décadas, o Banco Mundial e outros bancos multilaterais de desenvolvimento não entendiam organizações da sociedade civil e não governamentais (“OSCs” ou "ONGs") como partes interessadas nas suas atividades. Inicialmente, os parceiros legitimados pela própria instituição para a prestação de contas eram apenas governos e empresas. Tal como acontece com muitas outras áreas relevantes, o Banco Mundial foi pioneiro nesta área de envolvimento com atores não estatais (e sem fins lucrativos) sob uma estrutura institucionalizada. Em 1982, foi criado o Comitê Banco Mundial-ONGs. O mandato inicial do Comitê era fortalecer as relações e ampliar a cooperação operacional entre o Banco e as ONGs. Desde então, o relacionamento entre o Banco Mundial e as ONGs evoluiu consideravelmente para incluir trocas regulares de opiniões e visões sobre estratégias e políticas em praticamente todo o espectro das atividades da instituição de Bretton Woods.

Os mecanismos de interação, diálogo e consultas estabelecidos pelos BMDs auxiliam na concretização de direitos de participação de indivíduos, grupos sociais (ex.: povos indígenas) e da sociedade como um todo, direitos estes que possuem amparo em tratados internacionais, instrumentos não vinculantes (como a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986) e na ordem jurídica interna dos BMDs.

A relação entre um BMD e a sociedade civil pode se estabelecer de três formas principais: (i) colaboração, (ii) empoderamento e (iii) consulta.

A primeira - colaboração - é uma parceria operacional em que ONGs figuram como implementadoras de projetos apoiados pelos bancos. É o caso de ONGs que atuam, por exemplo, com programas de vacinação ou conservação de florestas.

No segundo caso - empoderamento - ONGs podem ser beneficiárias de empréstimos (principalmente as subvenções ou *grants*) dos BMDs para a construção de capacidades institucionais, sem uma vinculação necessária com uma operação específica de financiamento. Essa modalidade de apoio cresceu em importância a partir da década de 1980, em que o desenvolvimento de uma sociedade civil autônoma, a fiscalização do poder público, a prestação de contas e a participação cidadã nos processos decisórios de elaboração e implementação de políticas públicas passaram figurar como componentes do macro-conceito de boa

governança.[632] Ela é significativa também na cooperação para o desenvolvimento bilateral ou multilateral no contexto da relação com países de renda média que deixaram de ser elegíveis ao apoio financeiro por seus indicadores econômicos e sociais. A transferência de recursos diretamente a organizações da sociedade civil vem a ser, então, uma modalidade adequada para a promoção dos valores e objetivos relacionados com o *rule of law* e a boa governança.[633]

A terceira relação, de consulta, consiste no diálogo político entre as ONGs e os BMDs. Nessa modalidade de engajamento, as ONGs exercem as funções de monitoramento, vigilância e avaliação crítica das opções estratégicas, do arcabouço de políticas e dos projetos financiados pelos BMDs.

O Banco Mundial possui uma política específica intitulada Diretrizes sobre Consultas, cuja última versão é de 2013. O documento define consulta como "*a time-limited engagement platform through which interested and impacted parties can share their input and perspectives on a proposed area of the World Bank Group's work*". O documento prevê que as consultas sejam realizadas nos estágios iniciais de elaboração de políticas, estratégias de país, programas, estudos temáticos e novas abordagens estejam em consideração. O período de consultas se inicia após a aprovação do plano de engajamento e consulta pela administração ou pelo Conselho de Diretores.[634]

As Diretrizes do Banco Mundial estipulam, ainda, que o tempo da consulta depende da natureza das questões que estão sendo discutidas e do alcance geográfico (global, regional, nacional ou local). A consulta pode se estender por todas as fases do desenvolvimento de uma proposta, seja ela uma nova política, uma estratégica de país, um programa, uma abordagem ou um estudo.

Para compreender as possibilidades e os mecanismos de participação das OSCs nas atividades do Banco Mundial, do AIIB e do NDB, propõe-se dividir entre os mecanismos de participação do ciclo de planejamento e implementação de programas e projetos e as demais formas de participação. No primeiro caso, consideram-se os procedimentos de consulta ligados

---

[632] THE WORLD BANK. *Empowering people by transforming institutions. Social development in World Bank operations.* Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164181732580/SDStrategy-Full.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2019.

[633] BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. *Contexto Internacional*, v. 37, n. 1, p. 289-330, 2015.

[634] THE WORLD BANK. *Consultation Guidelines.* Group October, 2013. Disponível em: <https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/documents/world_bank_consultation_guidelines_oct_2013_0.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

à transferência de recursos e uso efetivo dos instrumentos de apoio, que ocorre em dois níveis: o (i) planejamento e (ii) o desenho e implementação dos projetos. Ambos são tratados a seguir (I), enquanto outros mecanismos de interação com a sociedade civil são tratados em seguida (II).

2.5.3.1 Participação no ciclo de planejamento, execução e avaliação de programas e projetos

I. Consultas na fase de planejamento

O planejamento, ou programação, é o processo pelo qual uma agência de cooperação para o desenvolvimento define a estratégia de alocação de seus recursos no marco de um horizonte temporal pré-determinado.[635] As ferramentas de planejamento se popularizaram há cerca de quarenta anos no financiamento do desenvolvimento. Além da delimitação temporal, elas geralmente contemplam as ações na unidade territorial "país", ou seja, elabora-se uma visão estratégica e listam-se as atividades planejadas por país-membro.

Como explorado anteriormene (item 2.4.1), em 2013 o Banco Mundial revisou seu planejamento estratégico e introduziu mudanças profundas na então Estratégia de Parceria de País (*Country Partnership Strategy* - CPS, na sigla em inglês), para abolir "vestígios de uma abordagem dirigida pela oferta"[636] e basear o engajamento com os países em um abordagem calcada em "evidências e seletividade".[637] Na nova governança do planejamento, dois instrumentos sustentam o novo modelo de engajamento da instituição com os países: o Diagnóstico Sistemático de País (*Systematic Country Diagnostic* - SCD, na sigla em inglês) e a Estratégia de Parceria de País (*Country Partnership Framework* - CPF, na sigla em inglês). O SCD "usa dados e métodos analíticos para apoiar os países-clientes do Grupo do Banco Mundial na identificação dos gargalos mais críticos e das oportunidades para reduzir pobreza e construir a prosperidade compartilhada de forma sustentável", enquanto que o CPF "discute as áreas de foco para o apoio do Grupo Banco Mundial, alinhadas com a agenda de

[635] DANN, Philipp. *The law of development cooperation:* a comparative analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
[636] IEG, SCD-CPF, 2017, p. 65.
[637] Id., p. 67.

desenvolvimento do país e selecionadas principalmente para abordar os principais gargalos e as oportunidades identificadas no SCD".[638]

O CPF abrange um período de quatro a seis anos. Na metade do período, realiza-se uma revisão para realinhar os objetivos aos desdobramentos políticos e econômicos do país. Ao final do período o país elabora uma auto-avaliação e o corpo técnico elabora uma Revisão de Fechamento e Aprendizado (*Completion and Learning Review* - CLR, na sigla em inglês). Esta última é revisada pelo GAI.

Na fase de elaboração do SCD e do CPF, o Banco Mundial realiza consulta com autoridades nacionais, setor privado, organizações da sociedade civil e outras partes interessadas. O banco convoca as partes interessadas para uma apresentação do rascunho do CPF, em reuniões presenciais e virtuais. Os encontros presenciais ocorrem no local dos escritórios descentralizados, geralmente nas capitais dos países. Após as consultas, o corpo técnico envia o documento para análise e considerações do Comitê de Efetividade do Desenvolvimento (CODE), órgão vinculado ao Conselho de Diretores, que o chancela globalmente, sem o poder de requerer do corpo técnico alterações ao plano. Há exemplos empíricos de incorporação de sugestões e críticas de atores da sociedade civil ao documento final do CPF, como foi o caso do processo de elaboração do CPF do Brasil para o período 2018-2023. Já o engajamento com a sociedade civil durante a implementação do CPF, na revisão de meio-período e na avaliação dos resultados segue ritos e procedimentos mais informais que na fase de preparação do documento.

As metodologias de consultas sobre o CPF podem ser quaisquer das elencadas nas diretrizes sobre consulta do Banco Mundial, como reuniões presenciais ou virtuais, oficinas, grupos focais, entrevistas, *survey* e o uso de mecanismos de escuta e reclamações. A política do CPF prevê a possibilidade de que partes externas sejam envolvidas no monitoramento independente da implementação e avaliação dos resultados, inclusive por meio de auditoria social e comunitária.[639]

A Estratégia Geral do NDB para o quinquênio 2017-2021 prevê a construção de estratégias de país na forma de Planos de Parceria de País (*Country Partnership Plans* - CPP, na sigla em inglês) individuais. Tais documentos devem ser aprovados pelo Conselho de

[638] Id. p. 66.
[639] Parágrafo 18.

Diretores, por força do Acordo Constitutivo do banco.[640] Nos seus primeiros quatro anos de existência, o NDB não havia desenvolvido nenhum CPP.[641] Apesar disso, o Conselho de Diretores do banco aprovou, em novembro de 2016, uma versão preliminar da política operacional homônima, chamada "Política de Plano de Parceria de País".[642]

Como dito anteriormente, transcorridos aproximadamente quatro anos do início de suas operações, o NDB não avançou significativamente na elaboração dos CPPs, seguindo, portanto, uma lógica de demanda dos países projeto a projeto. Cabe destacar que, em contraste com as regras para a elaboração dos CPFs do Banco Mundial, a Política de Planos de Parceria de País não prevê a realização de consultas com atores da sociedade civil, apenas com entidades governamentais e empresas privadas potenciais beneficiárias imediatas dos financiamentos.

II. Consultas nas fases de desenho e implementação de projetos

Uma vez que o órgão de governança responsável aprove o planejamento, inicia-se a fase de desenho e implementação de projetos e programas, sendo que os já aprovados no ciclo anterior mas não finalizados são integrados ao portfólio do período que se inicia. Nessa etapa, o direito de participação é assegurado pelas salvaguardas das políticas socioambientais dos BMDs e por diretrizes internas específicas sobre consultas. Tais políticas estipulam que as partes interessadas, tais como as comunidades beneficiárias diretamente afetadas pelos projetos e as OSCs que as representam, podem levantar suas preocupações nas fases de preparação e implementação dos projetos.

Segundo as Diretrizes sobre Consultas a Partes Interessadas nos Projetos de Investimentos do Banco Mundial, uma consulta é considerada bem conduzida quando ela oferece a pessoas afetadas uma compreensão clara de como o projeto, bem como as mudanças que ele trará, terá um impacto sobre elas. A consulta deve, segundo o documento, prover significativa maneiras de influência na tomada de decisões durante o desenho e preparo dos projetos.[643] Segundo o Arcabouço Socioambiental do Banco Mundial, o banco irá exigir do

[640] NDB, Acordo Constitutivo, Art. 12(a), i.
[641] Até maio de 2019.
[642] Tal política permanecia em versão rascunho até março de 2019.
[643] THE WORLD BANK. *Stakeholder Consultations in Investment Operations. Guidance Note*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/830941468323985308/pdf/671210WP00PUBL0ultations0Note0web20.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2019. Ver p. 5.

mutuário que este interaja com partes interessadas, inclusive os grupos e comunidades interessados, pela realização de consultas e baseada na participação informada. O escopo e a escala de tais consultas depende dos riscos e impactos sobre as comunidades afetadas.[644] O banco reserva-se no direito de participar das consultas realizadas pelo mutuário para entender as preocupações das partes interessadas e as medidas planejadas de mitigação por parte do tomador.

A existência de povos indígenas no território no qual o projeto será instalado ou em áreas adjacentes, mas com impactos diretos ou indiretos, atrai a aplicabilidade de políticas específicas. Tais povos possuem o direito de consulta conforme a Convenção 169 da OIT. Esse instrumentos reconheceu o direito de povos indígenas e tradicionais à consulta livre, prévia e informada (CLPI). Alguns povos indígenas elaboram seus próprios protocolos de consulta.

Na fase de monitoramento do projeto, as partes podem interpelar as unidades regionais ou nacionais do Banco Mundial e acessar o Painel de Inspeção, cujo processo foi explorado anteriormente.[645]

A Política Socioambiental do NDB exige que o cliente conduza um processo de "consulta significativo", definido como um processo que esteja em "conformidade com as leis e regulamentos nacionais e com a política socioambiental". A mesma política requer que o cliente estabeleça formas de engajamento com comunidades, grupos ou pessoas afetadas pelos projetos propostos. Entre outras condições estabelecidas pela política para a realização da consulta estão: i) seja iniciada nas primeiras fases e de forma contínua; (iii) preveja a divulgação oportuna de informações relevantes e adequadas que sejam compreensíveis e de fácil acesso; (iv) seja realizada em um ambiente livre de intimidação ou coerção; (iv) considere a inclusão de gênero e seja responsiva às necessidades dos grupos vulneráveis; e (v) permite a incorporação de todas as visões relevantes das pessoas afetadas no processo decisório.[646]

Conforme a Política Socioambiental do AIIB as consultas têm por objetivo colher visões das partes interessadas sobre o desenho e as medidas de mitigação, monitoramento, repartição de benefícios e oportunidades de desenvolvimento advindas da implementação do projeto.[647] A

[644] Parágrafo 53, p. 10.
[645] Item 2.4.2.1, I.
[646] Política E&S, Parágrafo 22.
[647] Política E&S do AIIB, Parágrafo 59.

consulta deve se adequar aos riscos e impactos do projeto e ser conduzida nas etapas de preparação e implementação.[648]

A Política prevê que, em casos nos quais o projeto gere impactos sobre povos indígenas o cliente deve assegurar que tais povos tenham o direito à consulta livre, prévia e informada, conforme normativos internacionais (Convenção 169 da OIT). As situações que demandam a realização de CLPI incluem impactos sobre o uso de terras e recursos naturais, reassentamento dos povos indígenas e impacto sobre a herança cultural.[649] A Política Socioambiental do NDB não faz referência explícita ao direito à CLPI, prevendo apenas a obrigação de que projetos com impactos sobre povos indígenas envolvam "consultas significativas" de uma maneira 'culturalmente apropriada e inclusiva'.[650]

III. Consultas na fase de avaliação dos projetos

A terceira fase são as avaliações dos projetos. Para fins de análise, incluem-se também os procedimentos de consulta na avaliação de instrumentos (ex.: Financiamento para Políticas de Desenvolvimento) e programas.

No Banco Mundial, o Grupo de Avaliação Independente (GAI) é o órgão responsável por avaliar a efetividade de instrumentos de financiamento. O GAI pode, ocasionalmente, avaliar um projeto específico. Relembre-se que não cabe ao GAI avaliar todos os projetos, mas isso ocorre quando se trata de um projeto com características únicas ou por amostra na avaliação da eficácia dos instrumentos como um todo.

Não há previsões específicas nas políticas do AIIB e do NDB sobre envolvimento de partes interessadas nos momentos de avaliação. As diretrizes do Banco Mundial sobre consultas preveem expressamente o possível envolvimento de partes externas na avaliação de projetos, inclusive por instrumentos que contemplem a construção de indicadores e outros métodos de avaliação com a participação da própria comunidade beneficiária ou afetada pelo projeto.[651]

---

[648] Id. ibid.
[649] Parágrafo 60.
[650] NDB, *E&S Framework*, Política de Povos Indígenas (ESS 3), 4, C.
[651] Banco Mundial, *Consultation Guidelines*, 2013. Disponível em: <https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/documents/world_bank_consultation_guidelines_oct_2013_0.pdf>. Acesso em 2 março 2019.

2.5.3.2 Participação na formulação e revisão de políticas operacionais

Para além da sequência de planejamento, execução e avaliação de financiamentos e outros tipos de apoio (ex.: consultorias), a participação institucionalizada ocorre também na elaboração e revisão de políticas operacionais.

A experiência do Banco Mundial mostra que em alguns processos de revisão de políticas o período se estende por anos, como visto pelo longo processo de revisão das políticas de salvaguardas ambientais e sociais do banco, que durou mais de quatro anos (2012-2016) e envolveu dezenas de encontros presenciais cobrindo diversos países nos quais o banco mantém operações.

O AIIB abriu algumas de suas principais políticas para as contribuições e considerações de atores externos, incluindo a Política Socioambiental, a Política de Informações Públicas, e também solicitou contribuições de interessados externos em versões preliminares de suas estratégias e políticas setoriais, incluindo a Estratégia do Setor de Energia e as políticas de Transporte e Cidades Sustentáveis.

Nos primeiros quatro anos, o NDB não estabeleceu processos de consulta ampla para a criação e revisão de suas principais políticas operacionais, nem tornou pública sua intenção de estabelecer um mecanismo independente de revisão de conformidade da natureza, escopo e governança da Inspeção do Banco Mundial. Painel. O banco liderado pelos BRICS tem coletado as visões das partes interessadas em suas políticas principalmente por meio de canais bilaterais de cunho informal. Apesar de depender de processos de interação menos formalizados, o NDB criou soluções que indicam um desejo de maior abertura para o diálogo estruturado em futuros processos de revisão de políticas. Tais soluções incluem flexibilidades nas políticas, como cláusulas de “revisão periódica”.

2.5.3.3 Fóruns de diálogo

Os fóruns de diálogo possibilitam a troca de regular de informações, opiniões e o *feedback*, bem como o debate sobre temas materialmente relevantes para a sociedade civil. Os espaços mapeados são: (i) as reuniões anuais e (ii) as reuniões oficiais com a sociedade civil.

I. Reuniões anuais

Um mecanismo particularmente interessante de interação entre os BMDs e as OSCs/ONGs são as reuniões anuais realizadas pelos BMDs, ocasião em que o Conselho de Governadores se reúne para tomar decisões que não tenham sido delegadas ao Conselho de Diretores. O Banco Mundial reúne-se, junto com o FMI, duas vezes ao ano, na primavera do hemisfério Norte (*spring meetings*) e no segundo semestre, geralmente nos meses de outubro. As reuniões anuais são o momento em que decisões-chave são anunciadas, como os aumentos de capital e o lançamento de uma nova estratégia organizacional. Elas são frequentadas por milhares de pessoas dos diferentes segmentos: burocracia o do BMD que organiza, outros BMDs e OIs, representantes de governos, representantes do setor empresarial, jornalistas e ONGs.

Representantes de ONGs, especialmente as engajadas em questões como os impactos ambientais e sociais dos projetos de desenvolvimento ou no tema da efetividade do desenvolvimento, raramente figuram como palestrantes em sessões oficiais. Normalmente são os próprios membros da equipe de IFIs e outras OIGs, think-tanks proeminentes. acadêmicos, empresários e representantes de governos que participam das mesas de discussão. As ONGs podem, contudo, propor "sessões paralelas" para o *Civil Society Policy Forum*, um encontro que ocorre às margens das sessões oficiais e que muitas vezes são frequentadas por funcionários do banco e pelos membros do Conselho de Diretores.

Em suas reuniões anuais, o AIIB e o NDB têm adotado modelos distintos de interação com as ONGs. Seguindo o exemplo das reuniões anuais do Banco Mundial e do FMI, algumas sessões de suas reuniões anuais são abertas ao público, enquanto outras restringem a participação a indivíduos credenciados que representam Estados-membros.

As reuniões anuais do AIIB têm incluído sessões de diálogo fechadas para o diálogo entre as equipes com as ONGs. Nessas reuniões, as partes discutiram questões específicas,

como eficácia e integridade de conformidade ou perguntas abertas. Além disso, representantes de ONGs foram convidados como oradores em sessões plenárias.

As sessões públicas das reuniões anuais do NDB (isto é, aquelas não restritas aos membros do Conselho de Governadores ou do Conselho de Diretores, países-membros e corpo técnico das instituições) incluíram representantes de ONGs como oradores pela primeira vez na 4ª Reunião Anual realizada na Cidade do Cabo, África do Sul, em abril de 2019.[652] Reuniões informais entre a administração e as OSCs também ocorrem à margem das reuniões anuais, mas não como parte do programa oficial. Em ambos os casos, as reuniões com as OSCs e ONGs têm a participação de funcionários de alto nível, como VPs e o Presidente.

II. Reuniões oficiais com a sociedade civil

O modelo de uma reunião oficial e autônoma entre um BMD e organizações da sociedade civil existe em instituições como o BID, e foi também o modelo adotado pelo NDB.

O NDB organiza, desde 2017, uma reunião anual com representantes de organizações da sociedade civil. A primeira edição, realizada em outubro de 2017, na sede do banco, em Xangai, contou com a participação de mais de 30 (trinta) especialistas e ativistas, além do presidente e da alta gerência do NDB. As discussões versaram sobre transparência, mecanismos de prestação de contas e acesso às informações, políticas operacionais, gestão ambiental e social, aspectos de gênero das operações, estratégia geral do Banco 2017-2021 e desenvolvimento sustentável.

Na segunda, realizada em novembro de 2018, as OSCs forneceram informações sobre vários aspectos do trabalho do banco, incluindo operações, alinhamento das operações do banco com a Agenda 2030, um estudo de caso de impactos socioambientais de projeto financiado na Índia, gênero e governança, recursos humanos e parcerias.

Os atores da sociedade civil que participaram das reuniões com o NDB são integrantes de uma rede global de ativistas e organizações não-governamentais dedicados à temática dos direitos humanos no desenvolvimento. A rede é constituída por centenas de membros baseados

[652] Exceto que *think-tanks* e acadêmicos, categorizados como ONGs sob uma ótica mais ampla, sempre estiveram representados nas sessões públicas.

em países do Norte e do Sul. A rede nasceu em 2013 da iniciativa de atores baseados em Washington, D.C., que já possuíam experiência acumulada com o monitoramento do Banco Mundial, mas que enxergavam os processos acelerados de transformação do financiamento do desenvolvimento no começo do século, especialmente a ascensão de novas fontes financiadoras com recursos e liderança de países emergentes.

A rede formou, assim um Grupo de Trabalho sobre os BRICS, que tem por enfoque identificar tendências, monitorar mecanismos de financiamento do desenvolvimento dos países BRICS e se envolver com a criação e consolidação do NDB.[653] O GT-BRICS é composto por aproximadamente 79 membros, entre aqueles de países BRICS e não-BRICS. As informações disponibilizadas pelo grupo demonstram que seus membros conduzem ações de *advocacy*, trabalho analítico, articulação e diálogo direto com o NDB. Antes da criação do banco, o enfoque era influenciar os governos nacionais, especialmente em países como Brasil, Índia e África do Sul, para que agendas de transparência, direitos humanos, proteção socioambiental e accountability constassem das negociações políticas e do escopo das estratégias e políticas operacionais da fase inicial.

O grupo desempenhou o papel de facilitador inicial entre o NDB e a sociedade civil transnacional articulada em torno do tem do financiamento do desenvolvimento e suas repercussões socioambientais. Seus membros, foram, portanto, os que estiveram presentes nas primeiras reuniões anuais entre sociedade civil e o NDB. Com a consolidação de suas operações, o NDB possui, atualmente, uma rede própria de relacionamentos com atores da sociedade civil, com os quais mantém diálogos bilaterais e em fóruns multiatores, como sua reunião geral anual. Destacam-se, entre outros atores não governamentais que atualmente se fazem presentes em tais encontros as universidades, as consultorias, os *think tanks* e ONGs dedicadas à temática da sustentabilidade nas finanças, desenvolvimento sustentável e infraestrutura verde. Além disso, vê-se um progressivo aumento da presença de atores comerciais nos encontros promovidos pelo banco, como empresas do setor de infraestrutura e representantes de escritórios de adovacia especializados em direito empresarial e em modelagem jurídica de projetos de infraestrutura baseados nos países BRICS.

[653] COALITION FOR HUMAN RIGHTS IN DEVELOPMENT. *What's New: Civil society organizations raise concerns on NDB Strategy and Policies during 2nd Annual Meeting*. Disponível em: <https://rightsindevelopment.org/our-work/brics/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

CAPÍTULO 3 – NOVOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO: EFETIVIDADE E LEGITIMIDADE PARA A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

A criação do AIIB e do NDB é testemunho de que o campo do financiamento do desenvolvimento vive um momento de profundas transformações. Estas se expressam de diversas formas: mudanças no número, natureza e tamanho relativo dos provedores de assistência/financiamento para o desenvolvimento; redefinições quanto às áreas prioritárias para os investimentos; criação de novas instituições nas esferas internacional, regional, subregional e nacional; e pela reconfiguração das estruturas de governança que sustentam a canalização de recursos privados e públicos para projetos e programas orientados para o desenvolvimento econômico e social.

Nesse contexto de intensas transformações e de uma crescente disputa geopolítica entre as duas maiores potências globais – Estados Unidos e China –, existe um importante debate sobre qual deve ser o lugar dos BMDs (e das IFDs em geral) na cooperação para o desenvolvimento. Quando se fala em "lugar do BMDs" na CID e na governança global de modo mais geral, alude-se aos elementos estruturantes, funcionais e de desenho institucional dessas instituições: o escopo temático e geográfico de seus mandatos; as modalidades e instrumentos de financiamento; as condições financeiras e não-financeiras para a concessão de crédito (condicionalidades); e as suas estruturas de governança e processos de tomada de decisão.

Esta terceira parte deste trabalho tem por objetivo analisar o NDB e o AIIB, enquanto estruturas institucionais e arranjos jurídicos de cooperação para o desenvolvimento, à luz desse contexto mais amplo. A análise das inovações institucionais engendradas por países emergentes na governança econômica global frente a desafios contemporâneos pode auxiliar na compreensão dos impactos concretos do surgimento de modelos alternativos de governança regulatória global sobre as ideias, normas e práticas da CID.

A reflexão parte do pressuposto de que a análise jurídica pode ser útil na avaliaçao da efetividade e da legitimidade das instituições que materializam aspirações políticas de países que conclamam pela reforma da orgem global. Especificamente no campo da cooperação para o desenvolvimento, as chaves analíticas da efetividade e legitimidade das instituições são úteis

na medida em que permitem conectar questões de intensa carga política e ideológica com o desenho e a prática institucional concreta, bem como servem para cotejar conjecturas teóricas com dados empíricos. O NDB e o AIIB dispensarão condicionalidades como uma das contrapartidas de seus financiamentos? Serão celeiros de paradigmas e políticas alternativas sobre o desenvolvimento? Sua governança atenua o "déficit democrático" das instituições de Bretton Woods? Seus recursos possibilitarão aos países em desenvolvimento superar seus gargalos de infraestrutura? Suas políticas reverberam os princípios contemporâneos de uma agenda de efetividade do desenvolvimento[654] e de um "direito ao desenvolvimento", que empoderam e colocam no centro do processo decisório os indivíduos beneficiários ou afetados pelo desenvolvimento?

Essas são algumas das inquietações que não apenas movem as reflexões teóricas e os debates sobre a reforma das políticas globais de desenvolvimento. Elas também reúnem, a um só tempo, aspectos normativos e operacionais da cooperação para o desenvolvimento. Esses dois aspectos – o normativo e o operacional – definem a própria dinâmica concreta da CID, porque este é um campo em que as preferências dos atores sobre o desenvolvimento devem encontrar ressonância nas próprias regras e procedimentos que disciplinam a transferência de recursos ou a provisão de outros serviços, como assistência técnica e consultoria para políticas de desenvolvimento.[655] Ademais, é precisamente a busca pela tradução das visões normativas dos atores nas práticas operacionais que tem informado as sucessivas transformações na agenda, nas políticas, nos instrumentos e nas modalidades de prestação de assistência ou financiamento do desenvolvimento ao longo da história. Essas duas dimensões dão, portanto, uma visão abrangente do fenômeno, possibilitando a um só tempo uma análise detida sobre os potenciais impactos da criação de duas novas institições sobre as regras e princípios – formais e informais – que governam as relações entre os atores nessa atividade específica – o financiamento do desenvolvimento – como permitem que se extrapole o perímetro do próprio campo, para debates mais amplos sobre a economia política do direito internacional e a evolução dos princípios, institutos e categorias do direito internacional econômico (DIE).

Antes de se passar à análise das repercussões do desenho institucional e normativo do NDB e do AIIB sobre o campo do financiamento multilateral para o desenvolvimento, cabe algumas observações meodológicas.

[654] Sobre a agenda de efetividade do desenvolvimento, ver item 3.2.2.
[655] TAN, op. cit., 2010.

A análise da efetividade de uma agência de financiamento do desenvolvimento esbarra em um primeiro obstáculo, que é a questão do que se entende por desenvolvimento. Em termos muito práticos, a concepção sobre o desenvolvimento antecede a alocação dos recursos, ou assim deveria ser na lógica de instituições que valorizam a programação, o planejamento e as ferramentas de mensuração de impacto, como é o caso dos BMDs.

A visão de desenvolvimento de um BMD é uma primeira fonte para compreender como são distribuídos os recursos entre países e setores. Quanto aos primeiros, ela define, em primeiro lugar, a categorização entre os países, por indicadores econômicos, sociais e de qualidade institucional, para em seguida, determinar quais serão elegíveis e efetivamente beneficiários dos diferentes tipos de produtos e serviços. Na perspectiva setorial, ela define a alocação entre diferentes tipos de projetos e programas, como a construção de infraestruturas "duras" (hidrelétricas, rodovias, aeroportos, portos etc.), infraestruturas sociais (escolas, saneamento, hospitais etc.) ou as reformas administrativas e institucionais nos países em desenvolvimento, que compreendem um universo vasto de medidas, entre as quais estão o combate à evasão fiscal, a gestão das contas públicas, a transparência administrativa, a eficácia dos serviços públicos, a independência do judiciário e órgãos de controle, a eficiência do sistema financeiro, o controle da emissão monetária e a racionalização de procedimentos de licenciamento ambiental, apenas para mencionar alguns exemplos.

Seria tentador afirmar que, com a expansão considerável do perímetro das políticas de desenvolvimento nas últimas décadas, na qual a agenda da boa governança é usualmente posta como um expoente dessa tendência, esse tipo de preocupação sobre a escolha entre uma ou outra área de atuação teria se tornado uma questão defasada ou simplesmente irrelevante. O desenvolvimento seria um processo complexo que deveria compreender mudanças estruturais tanto na infraestrutura física de um país como em sua base institucional.

No entanto, o próprio AIIB e NDB reanimam um debate sobre a latitude e a profundidade do desenvolvimento, ao trazer para o sistema de BMDs uma inovação em termos de posicionamento estratégico, cujas âncoras são a proposta de enfoque setorial e seletividade das modalidades de assistência. Como visto anteriormente, tanto o NDB como o AIIB pretendem atuar majoritariamente no investimento em infraestrutura para preencher parte das lacunas de financiamento enfrentadas pelos países em desenvolvimento.[656] Ambos expõem uma

[656] Sobre os "hiatos de infraestrutura" e a necessidade de investimentos para a consecução dos ODS, ver: STUDART, ROGERIO; GALLAGHER, KEVIN. Guaranteeing sustainable infrastructure. *International Economics*, v. 155, p. 84-91, 2018.

visão de desenvolvimento focado na infraestrutura que é fruto de seu entendimento de que a modernização e a transformação da infraestrutura dos países em desenvolvimento servirão como motor do crescimento econômico regional e do desenvolvimento sustentável.[657] Apesar de reiterar seu compromisso com os marcos universais de desenvolvimento sustentável e de afirmar que tais marcos são a referência para a construção de métricas e indicadores de sustentabilidade, o NDB e o AIIB claramente não conferem a mesma prioridade a certos elementos da agenda dos ODS que têm sido encampadas por agências bilaterais ou multilaterais, como o empoderamento da sociedade civil e a redução das desigualdades de gênero. No mínimo, as agendas não relacionadas à infraestrutura lhe são subordinadas.

Essa tensão entre concepções mais abrangentes ou mais restritas sobre o desenvolvimento, assim como a escolha dos instrumentos mais apropriados, indica que uma análise de efetividade deve ir além de uma mera avaliação da configuração do portfólio e dos impactos dos projetos e programas financiados pelos BMDs sobre o desenvolvimento econômico, social e humano dos países tomadores. Este é apenas um dos pontos de partida, que pode se valer, inclusive, das próprias avaliações internas das instituições sobre a efetividade de suas atividades. A construção de metodologias, métricas, indicadores e estruturas internas de avaliação da efetividade e dos impactos dos programas e projetos se disseminou entre BMDs e instituições de financiamento do desenvolvimento (IFDs) desde a aprovação da Declaração de Paris (2005), que instaurou na comunidade do desenvolvimento um amplo movimento por uma agenda de "efetividade do ajuda ao desenvolvimento" (*aid effectiveness*).[658] Tal agenda viria a influenciar mesmo as agências de países não pertencentes ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, o órgão que serviu de plataforma para a negociação dos acordos mais emblemáticos sobre a tradicional cooperação "Norte-Sul", inclusive a própria Declaração de Paris (2005), a Agenda de Ação de Accra sobre a Efetividade do Desenvolvimento (2008) e a Parceria de Busan para uma Efetiva Cooperação para o Desenvolvimento (2012).[659]

---

[657] NDB. *NDB's General Strategy: 2017 – 2021*. 2016. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>. Acesso em 19 setembro 2019.

[658] WILLIAMS-ELEGBE, op. cit., 2017.

[659] Em 2017, o BNDES, inspirado em métodos de avaliação qualitativa de outras IFDs, lançou sua Tese de Impacto de Investimentos em Projetos (Tiip), que o banco define como uma "metodologia de abordagem não financeira e acompanhamento" que tem por objetivo "explicitar os benefícios esperados de cada projeto submetido à decisão de apoio financeiro, conforme as múltiplas dimensões do desenvolvimento". Tendo em conta que o desenvolvimento possui um caráter "multifacetado e evolutivo", a Tiip do BNDES se propõe a ser um "instrumento qualitativo auxiliar à tomada de decisão de apoio financeiro", que busca reconhecer, *ex ante*, os efeitos esperados de projetos de investimento em cinco dimensões: economia nacional, ambiental, social, regional e cliente.Ver: BNDES. Textos para discussão 116 Explicitando as contribuições para o desenvolvimento no BNDES: a Tese de Impacto de Investimento em Projetos (Tiip) como método de avaliação ex ante. 2017.

É com base nesse entendimento que, a partir da base conceitual, histórica e comparativo-descritiva dos capítulos anteriores, neste terceiro capítulo examinam-se as implicações do desenho institucional na legitimidade e efetividade dos dois BMDs liderados por países em desenvolvimento. Em termos de efetividade, avalia-se como o desenho institucional e o arabouço de políticas e procedimentos operacionais dos dois BMDs os equipam com ferramentas para cumprir seus respectivos mandatos institucionais, conforme definido por seus estatutos e estratégias, e para fazer frente a desafios enfrentados por atores que atuam no cenário de financiamento do desenvolvimento global.

Assim, a primeira seção deste capítulo tem um enfoque no aspecto finalístico da atuação dos BMDs. Uma instituição de financiamento ao desenvolvimento será tão mais efetiva quanto mais adequados forem seu desenho institucional, suas políticas e seus mecanismos e procedimentos operacionais à superação dos problemas do desenvolvimento. Frente ao caráter polissêmico e multifacetado do termo desenvolvimento, é fundamental que se construa um quadro analítico para avaliar a efetividade na promoção do desenvolvimento. As dimensões escolhidas – objetivos de desenvolvimento sustentável, articulação de paradigmas alternativos sobre o desenvolvimento e atuação coletiva – derivam de uma avaliação sistemática dos debates contemporâneos sobre o papel dos BMDs na cooperação para o desenvolvimento.

Para examinar a legitimidade do AIIB e do NDB, o conceito de *accountability* é mobilizado, distinguindo-se suas dimensões interna e externa. A accountability interna refere-se aos processos de accountability mútua entre a instituição e os Estados-acionistas, bem como aqueles relacionados às relações entre órgãos e estruturas internas da instituição. A accountability externa compreende mecanismos e procedimentos de responsabilização e prestação de contas entre a instituição e os atores externos, como os cidadãos dos países beneficiários e os beneficiários finais do projeto (“usuários finais”). Estão inseridos, ainda, como elementos da análise da legitimidade: (i) as políticas e critérios de transparência e os procedimentos de acesso a informações disponibilizados ao público externo, bem como seu efetivo funcionamento, (ii) as estruturas e procedimentos para a participação institucionalizada do público na formulação, revisão e aplicação de estratégias, programas plurianuais e políticas operacionais, e (iii) o desenho e os procedimentos dos mecanismos independentes de avaliação de conformidade, em cujas competências incluem-se receber e investigar queixas de indivíduos

Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/46ffe9d1-e76c-4509-8430-5a0d62754694/BNDES-TD-Tiip-SumarioExecutivo-WEB.PDF?MOD=AJPERES&CVID=lYD5qpI>

e comunidades alegando que condutas indevidas ou violações de políticas operacionais podem causar, ou já tenham infligido, danos materiais ou intangíveis, incluindo violações a direitos humanos.

A análise pelo binômio efetividade-legitimidade parte de um pressuposto de que a cooperação para o desenvolvimento é um processo que visa não somente à consecução de objetivos substantivos, como a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável (ainda que vagamente definidos), mas também à observância de procedimentos que visam salvaguardar as preferências políticas dos países receptores e seus direitos, tais como a soberania e a autodeterminação coletiva, bem como as preocupações dos países doadores com a destinação dos recursos e seus resultados sobre o desenvolvimento. Nas concepções sobre o processo do desenvolvimento mais contemporâneas, a substância e os procedimentos das ações, programas e projetos de desenvolvimento levam em consideração também os atores não estatais, como o cidadão e a cidadã e as coletividades que são sujeitos de direito segundo as normas internacionais de proteção da pessoa humana (como povos indígenas e tradicionais). Por essa ótica, do ponto de vista substantivo o desenvolvimento seria um processo para a expansão das capacidades individuais (ou das 'liberdades substantivas'),[660] o respeito à dignidade humana e a concretização de direitos humanos. Já o modo de se atingir tais objetivos é pelo processo baseado em princípios de uma abordagem do desenvolvimento com enfoque em direitos humanos, nomeadamente os princípios da transparência, participação, igualdade e não-discriminação, e accountability.[661]

Assim, sem ignorar as interações mútuas entre efetividade e legitimidade no contexto do trabalho de uma organização internacional (OI),[662] é possível analisar as duas dimensões separadamente. Desta maneira, a primeira seção tem por enfoque os potenciais impactos das duas novas instituições na consecução de objetivos institucionais e sistêmicos, enquanto que a segunda seção aborda os aspectos mais relacionados aos procedimentos que possibilitam a

[660] SEN, A. op. cit., 1988.

[661] Sengupta, Arjun. On the theory and practice of the Right to Development, in: Sengupta, A.; Negi, A.; Basu, M. Reflections on the Right to Development, 2005. ("It is just not achieving the objectives of development, but also the way they are achieved that becomes essential do the process. The objective is fulfiling human rights and the process of achieving is also a human right. That process must possess the features of all human rights, namely respecting the notion of equity and participation, not violating human rights, including a clear specification of obligations and responsibilities, establishing culpability and having a mechanism for monitoring and correcting the failures of the process").

[662] Sobre efetividade e legitimidade e como são interconectadas em uma OI ver: GUTNER. T.; THOMPSON, A. Explaining IO Performance: An Initial Framework. In: SEGUNDA CONFERÊNCIA DA POLÍTICA ECONÔMICA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS. Artigo. Suíça, Genebra. 2009 p. 2-14

tomada de decisões sobre desenvolvimento e que envolvem a atuação dos BMDs, relacionado legitimidade e *accountability* para a avaliação da aderência, reinterpretação ou distanciamento com relação a princípios e normas que norteiam as relações e salvaguardam a participação de atores estatais e não estatais nas decisões sobre o financiamento do desenvolvimento.

A terceira seção deste capítulo se propõe a conduzir uma análise vertical sobre um dos componentes de diferenciação do NDB e do AIIB em relação a seus pares, que é o enfoque em investimento em infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Esse ângulo de análise é propício para uma visão integrada de questões sobre efetividade e legitimidade, bem como para que sejam retomados e explorados pontos de tensão sobre o caráter político e ideológico do desenvolvimento no contexto das instituições que são o objeto primordial deste trabalho.

3.1 Efetividade dos BMDs de terceira geração: entre aspirações políticas e os obstáculos estruturais e institucionais

Na descrição de alguns de seus projetos, o NDB apresenta alguns indicadores de impacto dos seus projetos sobre o desenvolvimento sustentável, como a contribuição na redução da emissão de gases de efeito estufa (GEE). É possível saber, assim, que um projeto como o empréstimo ao *Canara Bank* na Índia, no montante de US$ 75 milhões, para a geração adicional de 500 MW (megawatts) de energia, será responsável pelo corte de aproximadamente 81.500 toneladas de gases responsáveis pelo aquecimento global.[663] Igualmente, a linha de crédito ao BNDES no valor de US$ 300 milhões promete reduzir em mais de 1 milhão de toneladas a emissão de gases de efeito estufa pela geração de 600 MW adicionais de capacidade instalada no país em energias renováveis.[664]

O AIIB, ao publicar documentos de projetos mais completos que o NDB[665], expõe indicadores adicionais sobre o impacto de desenvolvimento de suas operações, embora tais indicadores não apareçam de modo uniforme nos sumários e detalhamentos dos projetos. Para

[663] UNIDO. *Banco dos BRICS aprova us$ 800 milhões para projetos de energia renovável*. 2016. Disponível em: <http://www.renenergyobservatory.org/br/single-news/archive/home/banco-dos-brics-aprova-us-800-milhoes-para-projetos-de-energia-renovavel.html?tx_ttnews%5Bpointer%5D=1>.
[664] BNDES. BNDES fecha contrato de US$ 300 milhões com o Novo Banco de Desenvolvimento para financiar energia renovável alternativa. 2017. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-fecha-contrato-de-us$-300-mi-com-ndb-para-financiar-energia-alternativa>.
[665] Ver item 3.2.3 sobre transparência.

uma operação como a Melhoria e Expansão do Sistema de Distribuição de Bangladesh, o AIIB espera expandir em 2,5 milhões o número de conexões de energia elétrica na zona rural do país, expandido assim consideravelmente a cobertura atual. O projeto de Melhoria da Qualidade do Ar e Substituição de Carvão de Beijing prevê a expansão da conexão de gás a mais de 216.000 moradias rurais e uma redução de cerca de 650.000 toneladas no consumo de carvão pela substituição deste último combustível fóssil pelo primeiro. Outro projeto, as Rodovias Rurais de Gujarat, na Índia, irá, segundo informações do banco, prover conectividade a 1.060 vilas em 33 distritos do estado de Gujarat, beneficiando aproximadamente 8 milhões de pessoas, das quais 16,6% estão abaixo da linha da pobreza e 46% são mulheres.[666]

Essas informações ilustram que, assim como os BMDs tradicionais, o NDB e o AIIB buscam demonstrar os impactos de suas atividades enquanto financiadores do desenvolvimento. A construção de metodologias, métricas, indicadores e estruturas internas de avaliação da efetividade e dos impactos dos programas e projetos se disseminou entre BMDs e instituições de financiamento do desenvolvimento desde a aprovação do Consenso de Monterrey (2002) e a Declaração de Paris (2005), que instaurou na comunidade do desenvolvimento um amplo movimento por uma agenda de "efetividade do ajuda ao desenvolvimento" (*aid effectiveness*).[667]

No entanto, a autoavaliação dos BMDs sobre a eficácia de suas ações de promoção do desenvolvimento é apenas um dos pontos de partida para uma análise sobre a efetividade de suas atividades. Diante de um quadro de informações institucionais fragmentadas e assimétricas e da necessidade de uma análise por um ângulo externo, o objetivo desta seção é o de apresentar uma avaliação holística e sistemática da efetividade do AIIB e do NDB à luz de desafios e obstáculos que tais instituições se propõem a enfrentar e que são prementes no atual contexto do financiamento do desenvolvimento nas primeiras décadas do século XXI.

São três os aspectos analisados. O primeiro é o paradigma do desenvolvimento sustentável, definido neste trabalho como imperativo de que instituições de financiamento do desenvolvimento internalizem e promovam os princípios e objetivos do desenvolvimento sustentável, conforme consagrados em marcos normativos universais, como os Objetivos de

[666] AIIB. Projeto Gujarat Rural Roads (MMGSY) Project. 2017. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/2017/gujarat-rural-roads-project.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[667] WILLIAMS-ELEGBE, S. 2017. op. cit. p.

Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas e o conjunto de tratados universais de direitos humanos e ambientais.[668]

O segundo é o desafio de formular visões alternativas de desenvolvimento e de posicionar os países em desenvolvimento como "empreendedores" de normas, ideias, discursos e políticas de desenvolvimento.[669] Nessa seção, apesenta-se inicialmente uma contextualização sobre as estratégias e as ferramentas utilizadas pelos países em desenvolvimento para contestar o paradigma "neoliberal" de desenvolvimento, com destaque para as ações políticas, institucionais e jurídicas adotadas desde a Crise Financeira Global de 2007-2008 (CFG). Sabe-se que o momento histórico eleito não cobre inteiramente os antecedentes e todos os desdobramentos de fenômenos políticos e econômicos que poderiam ser enquadrados como contestatórios. Como ressaltado no capítulo 1, a temática da reforma das IFIs antecede, em muito, a agenda de reformas do sistema de Bretton Woods no pós-CFG. Justifica-se, no entanto, pelo fato de que foi a partir desse momento histórico que os países em desenvolvimento lograram retomar uma forte articulação política que lhes rendeu concessões dos países desenvolvidos. Mesmo quando não obtiveram êxito, os países em desenvolvimento, especialmente o grupo dos BRICS, deliberadamente buscaram explorar clivagens e tensões da governança global para tensionar os limites da resistência dos países desenvolvidos, tendo por base uma legitimidade sem precedentes para empunhar questionamentos à ordem liberal-ocidental.[670] Por último, retoma-se uma análise de desenho institucional do AIIB e do NDB, realizada à luz da prática institucional dos primeiros anos, para identificar possibilidades e limitações frente a esse desafio, entendendo-se que a geração e a disseminação de conhecimento sobre o desenvolvimento requer, além de um projeto político, unidades especializadas na estrutura organizacional com capacidade de produzir pesquisa sobre o desenvolvimento; instrumentos financeiros e não-financeiros que sirvam de veículos para a propagação de ideias, discursos, doutrinas e recomendações sobre o desenvolvimento; e um arcabouço mais geral de gestão do conhecimento no âmbito de uma organização internacional, que deve incluir, entre

[668] Compreende a Declaração Universal dos DH, o PIDCP e o PDESCR, além de Princípios Fundamentais do Trabalho da OIT. Observação sobre internalização (ex.: China não internalizou PIDCP).
[669] CHAN, L., LEE, P.. Power, Ideas and Institutions: China's Emergent Footprints in Global Governance of Development Aid. 2017. Disponível em: <www.warwick.ac.uk/csgr/papers/281-17.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[670] STUENKEL, Oliver. The Financial Crisis, Contested Legitimacy, and the Genesis of Intra-BRICS Cooperation. *Global Governance*, 19, p. 611-630, 2013.

outros elementos importantes, mecanismos para a extração de aprendizados a partir da própria experiência institucional.[671]

O terceiro é o desafio de uma atuação coordenada entre os BMDs para a consecução de objetivos da agenda política do desenvolvimento global. Mais especificamente, esse aspecto avalia a contribuição do AIIB e do NDB nos esforços de (i) coordenação e harmonização normativa e institucional e (ii) maximização e racionalização dos recursos para o financiamento dos ODS (Agenda 2030), em um contexto de limitações financeiras impostas pelas próprias instituições e por atores externos (como as agências de avaliação de crédito) e de acirramento das forças que movem os vetores que orientam o campo da cooperação do desenvolvimento como um todo. Aqui se está referindo não apenas à competição entre os próprios BMDs para tornar mais atrativos seus serviços aos clientes soberanos e privados, mas também a fenômenos que têm tensionado a geopolítica do financiamento do desenvolvimento no período mais recente (uma década após a Crise Financeira Global de 2008), cujo exemplo mais concreto e relevante é a disputa entre Estados Unidos e China pelo modelo de financiamento do desenvolvimento mais influente no pós-Consenso de Washington. A disputa entre as duas maiores economias e potências globais tem repercutido tanto na esfera multilateral como bilateral da cooperação para o desenvolvimento, inclusive levando a resultados inesperados diante do contexto político de ascensão de discursos antiglobalistas e nacionalistas no Ocidente, como o apoio dos EUA ao Aumento Geral de Capital (AGC) do Banco Mundial, em 2018, que injetou US$ 13 bilhões na instituição,[672] e a criação de duas novas agências bilaterais de cooperação, uma em cada país.

Em cada um dos três eixos de análise da efetividade, são abordados aspectos sistêmicos (ou estruturais) e aqueles que se decompõem à unidade institucional. A dimensão sistêmica é consistente com a complexidade do regime internacional de cooperação para o desenvolvimento, onde múltiplos atores operam em múltiplos níveis. Portanto, para alguns temas e desafios, como o incremento e diversificação de fontes de financiamento para o financiamento das metas e objetivos da Agenda 2030 (ODS), o resultado de uma análise restrita ao nível institucional pode não fazer grande diferença no agregado. À sombra do déficit de 1

[671] HAAS, E. B. *When knowledge is power:* Three models of change in International Organizations. California: University of California Press, 1990.
[672] BANCO MUNDIAL. 2015 Shareholding Review Report To Governors. 2015. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23689867/DC2015-0007(E)Shareholding.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

trilhão de dólares anual para infraestrutura, os pouco bilhões injetados pelo AIIB e pelo NDB conjuntamente podem ser vistos, obviamente, como pouco significativos.

Sem embargo, a análise no nível institucional auxilia na identificação de tendências e projeções de longo prazo que tanto podem revelar uma maior relevância futura na questão das disponibilidades financeiras aos países em desenvolvimento como em relação a aspectos além do econômicofinanceiro, como a desestabilização de práticas e paradigmas bem-estabelecidos de "como" realizar o financiamento do desenvolvimento. Em outras palavras, inovações em engenharia jurídico-institucional podem vir a alterar alicerce normativo do financiamento do desenvolvimento.

Ademais, importa avaliar a efetividade dos arranjos institucionais em relação também aos próprios objetivos e estratégias institucionais. Nesse sentido, a missão institucional, os objetivos e prioridades estratégicas são alguns dos critérios de referência. Pode-se, assim avaliar se os elementos institucionais e operacionais do AIIB e do NDB estão propensos à realização de suas visões e aspirações no tocante à superação dos hiatos de infraestrutura, ao financiamento ao desenvolvimento sustentável, à integração regional dos países-membros, ao crescimento econômico da Ásia, à mobilização do capital privado, entre outros objetivos declarados nos respectivos estatutos, documentos estratégicos e políticas operacionais.

3.1.1 O papel do NDB e do AIIB na agenda do desenvolvimento sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável é na atualidade amplamente aceito pela comunidade internacional como um norte de orientação para se atingir a sustentabilidade, definida como a "condição durável e equitativa da humanidade dentro dos limites do funcionamento de sistemas naturais essenciais que sustentam a vida na Terra".[673]

Em 2015, a comunidade internacional promoveu uma significativa reforma da arquitetura internacional do desenvolvimento sustentável com a aprovação de três marcos de sustentabilidade: (i) os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) ou Agenda 2030, (ii) o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas e (iii) a Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA), resultante da 3ª Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento. O cumprimento das

[673] VOIGT, C. Sustainable Development as a Principle of International Law, 2009, p. 3.

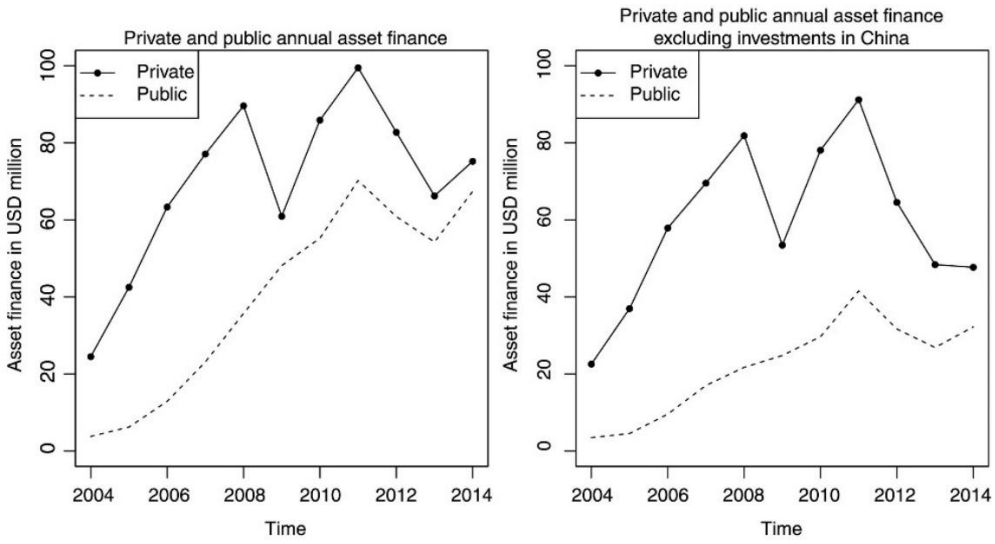
metas delineadas por tais instrumentos, como a limitação do aumento da temperatura média terrestre a 2° C em relação a níveis pré-industriais, requer consideráveis investimentos públicos e privados em tecnologias "limpas", como energias renováveis, eficiência energética, modais de transporte menos poluentes e técnicas de agricultura dependentes de menor consumo hídrico.

Embora o financiamento da agenda do desenvolvimento sustentável disponha de uma gama de instrumentos – como o *Green Climate Fund* e o *Global Environmental Facility* (GEF) – e do compromisso de países desenvolvidos em alocar um mínimo anual de recursos para o financiamento climático (100 bilhões de dólares anuais até 2020)[674], as necessidades de capital para a transição a uma economia global de baixo carbono são maiores do que as reservas disponíveis. Ademais, ao contrário das expectativas otimistas sobre o envolvimento do setor privado no financiamento verde (*green finance*), ainda são os fluxos oficiais (isto é, públicos) a principal fonte de recursos para tecnologias limpas. O gráfico 3, extraído de estudo de Mazzucatto & Semieniuk, mostra que, no período entre 2004-2014, a diferença na proporção entre financiamento público e privado ativos de energias renováveis caiu consideravelmente. Segundo os dados compilados pelos autores, entre 2006-2014 o capital alocado por fontes públicas em energias renováveis cresceu 230%, enquanto as fontes privadas encolheram 12% no mesmo período.[675]

[674] OCDE. *Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion Goal*. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/climate-finance-in-2013-14-and-the-usd-100-billion-goal-9789264249424-en.htm>. Acesso em 15 de maio de 2019.

[675] MAZZUCATOA, M.; SEMIENIUK, G. Financing renewable energy: Who is financing what and why it matters. *Technological Forecasting & Social Change*, Reino Unido, v. 127, p. 8-22, 2018.

Gráfico 3 – Financiamento público e privado em ativos de energias renováveis (2004-2014)



Fonte: Mazzucato & Semieniuk (2018).

Nesse contexto de imprevisibilidade e caráter pró-cíclico do financiamento privado a inovações tecnológicas verdes, o papel dos países emergentes e dos BMDs adquire ainda maior relevância. As negociações do Acordo de Paris, permeadas por debates quanto à aplicabilidade do princípio das "Responsabilidades Comuns mas Diferenciadas" (RCD), mostraram que há uma expectativa de que esse grupo de países desempenhe um papel mais significativo na redução global das emissões de gases causadores do aquecimento global. A distribuição justa entre países desenvolvidos e em desenvolvimento de responsabilidades sobre a contenção dos efeitos negativos das mudanças do clima ainda permanece uma questão em disputa.

Tabela 5 – Contribuições Nacionalmente Determinadas dos BRICS no Acordo de Paris

País	Objetivo	Emissões globais (em 2012)	Fontes de financiamento	Setores e políticas de mitigação e adaptação
Brasil	Reduzir em 35% até 2025 e 43% até 2030 a emissão de GEE (em relação ao nível de 2005)	3,83%	Cooperação Sul-Sul Não precisa de apoio financeiro internacional	Mitigação: Floresta e agricultura/Energia/Indústria/Transporte Adaptação: Plano Nacional de Adaptação (PNA)
Rússia	Reduzir, até 2030, 25% a 30% (em relação às emissões de 1990)	4,74%	Não menciona	Mitigação: Floresta e agricultura/Energia/Indústria/Resíduos Adaptação: Não menciona
Índia	Redução das emissões de 33% a 35% em 2030 (em relação ao nível de 2005)	6,1%	US$ 2,5 tri anuais	Mitigação: Floresta e Agricultura/Energia Adaptação: Agricultura/Água/Saúde/Regiões costeiras e ilhas/Ecossistema do Himalaia/Gestão de risco
China	Atingir o pico de emissão de CO2 em 2030 e melhores esforços para atingir antes. Redução de 60% a 65% até 2030 (em relação a 2005)	22,5%	Cooperação Sul-Sul	Mitigação: Floresta e Agricultura/ Cidade/Energia Adaptação: Agricultura/Recursos florestais/Cidade/Recursos Hídricos/Alerta e prevenção de desastres/Regiões costeiras
África do Sul	Atingir o pico entre 2025-2030	1%	Mecanismos internacionais	Mitigação: Energia/Florestas e agricultura/Indústria/Resíduos

com emissões no intervalo entre de 398-614 Mt CO2	(Fundo de Adaptação, UNEP etc.)	Adaptação: Água/Agricultura/Redução de desastres/Energia/Educação

Fonte: Amorim (2015).[676]

Os BMDs, por sua vez, figuram como atores centrais na governança global do desenvolvimento sustentável. Das 18 agências parceiras do GEF[677], um dos principais mecanismos internacionais de financiamento de mitigação e adaptação climática, oito são BMDs.[678] Tais instituições são, ademais, importantes provedoras de *financiamento verde* e o *financiamento climático*, duas espécies de financiamento cuja definição ainda está em franco processo de construção. Agências internacionais de financiamento, juntamente com órgãos como outros órgãos da governança global (G-20, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), *Financial Stability Board* – FSB etc.), ONGs e governos nacionais, estão progressivamente aperfeiçoando as metodologias de mensuração e divulgação de dados sobre financiamento verde e climático. Em 2017, o FSB, um órgão ligado ao G-20 encarregado de coordenar as medidas de reforma do sistema financeiro internacional no pós-CFG, publicou o relatório da Força Tarefa sobre Divulgação de Informações Relacionadas ao Clima. A Força-Tarefa, composto por 32 membros, teve por missão desenvolver recomendações para aprimorar a divulgação voluntária e consistente de informações sobre o clima que podem ser utilizadas por investidores, financiadores, seguradoras e outros agentes financeiros. Antes disso, o G-20 havia encomendado um estudo a especialistas sobre meios para incrementar o volume dos fluxos de financiamento a projetos "verdes", e uma das conclusões foi a de que a ausência de informações confiáveis e padronizadas sobre projetos e negócios "verdes" (que normalmente possuem um fator de risco adicional porque trazem tecnologias em fase experimental ou de

[676] AMORIM, A. BRICS: Financiamento Climático e os compromissos do INDC. 2015. Disponível em: <http://www.gip.net.br/novo/brics-financiamento-climatico-e-os-compromissos-do-indc/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[677] O GEF foi criado em 1992 na Cúpula da Terra (Conferência do Rio) de 1992. Seu objetivo é o de apoiar os países em desenvolvimento e em transição a cumprirem com seus compromissos ecológicos e ambientais. Os recursos do GEF provêm de contribuições periódicas (a cada 4 anos) dos países. O Banco Mundial é o *trustee* do GEF, competindo-lhe mobilizar, gerir, alocar e informar periodicamente sobre o uso dos recursos. Para mais informações ver: GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY. 2019. Disponível em: <https://www.thegef.org/>. Acesso em 11 de maio de 2019.

[678] Grupo Banco Mundial, AfDB, ADB, EBRD, BID, CAF, Banco de Desenvolvimento da África Austral (DBSA) e o Banco de Desenvolvimento da África Ocidental (BOAD).

baixa escala), influenciava negativamente na avaliação e priorização de investimento por parte das instituições financeiras.[679]

Segundo relatórios conjuntos dos BMDs sobre financiamento climático, o volume de recursos para financiamento a projetos de mitigação e adaptação climática aumenta progressivamente. Em 2017, os seis maiores BMDs haviam alocado US$ 35 bilhões para financiamento climático, um aumento de 28% em relação ao ano anterior, quando foram alocados US$ 28 bilhões em financiamento para combate a mudanças climáticas.[680]

Recentemente, em consonância com a agenda global do desenvolvimento sustentável, os BMDs (e as instituições de fomento ao desenvolvimento em geral) têm alinhado não apenas o lado dos ativos mas também os seus passivos com o imperativo do desenvolvimento sustentável. Isso tem ocorrido pela captação de recursos por meio da emissão de um tipo específico de instrumento de financiamento, os títulos verdes (*green bonds*). Esses títulos são negociados nos mercados primário e secundário e sua atratividade e liquidez deriva do interesse de certos investidores por oportunidades de investimento que possam proporcionar rentabilidade financeira aliada a uma atuação ambiental e socialmente responsável.[681]

Os contornos jurídicos dos *green bonds* são, a princípio, semelhantes aos de quaisquer outros instrumentos de financiamento corporativo, no sentido de que eles são ofertados ao público (em regra apenas investidores institucionais) por meio de um prospecto contendo as informações relevantes sobre o emissor e uma descrição dos riscos do investimento. Há, também, a obrigação de que o emissor realize informes periódicos aos investidores. A diferença reside em duas dimensões. A primeira é a parca regulamentação doméstica desse instrumento, o que tem gerado um 'mercado' de normatização jurídica do tipo *soft* por entidades privadas, como a *Climate Bonds Initiative* (CBI). O atual cenário é de fragmentação e dispersão da disciplina jurídica desses instrumentos, com a China figurando como um ator proeminente na

[679] G20 GREEN FINANCE STUDY GROUP. *G20 Green Finance Synthesis Report*. 2016. Disponível em: <http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2016/09/Synthesis_Report_Full_EN.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[680] Os bancos compreendidos no relatório foram: Grupo Banco Mundial (BIRD, IDA e IFC, EBRD, BID, BID Invest, EIB, AfDB e ADB. Para mais Informações, consultar: EBRD. Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance. 2017 Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/publication/13065/2017-joint-report-multilateral-development-banks-climate-finance>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[681] ANTONICH, B. *Adaptation Finance Update: Green Bonds on the Rise but Will Adaptation Projects Benefit?*. 2018. Disponível em: <http://sdg.iisd.org/news/adaptation-finance-update-green-bonds-on-the-rise-but-will-adaptation-projects-benefit/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

regulamentação doméstica dos requisitos substanciais e procedimentais para a emissão do *green bonds*.

Outra dimensão que diferencia os *green bonds* dos títulos de dívida tradicionais reside no tipo de informação ao qual o emissor está sujeito a divulgar aos investidores. Nesse caso, deve-se apresentar aos compradores informações sobre os passos tomados para assegurar que a destinação dos recursos se deu unicamente a projetos que, à luz dos parâmetros da entidade reguladora, possam ser enquadrados como "verdes" e sustentáveis. Ressalte-se que, devido ao já mencionado cenário de fragmentação jurídica, não há critérios uniformes e universais que venham a definir o que sejam investimentos verdes ou sustentáveis, cabendo a cada entidade de autorregulação (ou ao órgão regulador de valores mobiliários, como é o caso da China) delinear tais critérios. Em regra, para garantir uma avaliação mais isenta, exige-se do emissor a contratação de auditoria independente para certificar que os investimentos estão dentro dos parâmetros financeiros e não-financeiros exigíveis.

Nas subseções a seguir, empreende-se uma dupla análise a respeito da contribuição do NDB e do AIIB na promoção do desenvolvimento sustentável. Primeiro, analisa-se comparativamente os enunciados e compromissos sobre sustentabilidade e as políticas de responsabilidade socioambiental, tendo por eixo comum a revisão promovida em 2016 do marco de salvaguardas socioambientais do Banco Mundial e as tendências ali verificadas. Segundo, analisa-se o compromisso dos dois novos BMDs com o desenvolvimento sustentável pela configuração da carteira de financiamentos nos primeiros quatro anos.

3.1.1.1 O desenvolvimento sustentável pela perspectiva do desenho da regra jurídica

No mais influente de todos os BMDs, o Banco Mundial, a internalização de questões socioambientais foi um processo que se desenvolveu a partir de pressões externas exercidas pelos mais diversos atores, desde ambientalistas proeminentes, movimentos sociais, ONGs e parlamentares de países como os EUA.[682] Nascidos na era do desenvolvimento sustentável, os estatutos do AIIB e do NDB mencionam expressamente o termo "desenvolvimento sustentável"

[682] RICH, B. *Mortgaging the Earth*: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development. Boston: Beacon Press, 1994.

no enunciado de seus propósitos. Outros BMDs tiveram seus acordos constitutivos emendados ao longo da história para incluir referências à sustentabilidade socioambiental.[683]

Conquanto o compromisso político e jurídico (estatutário) sejam dois importantes parâmetros de avaliação dos impactos dos BMDs nessa temática, é a operacionalização dos compromissos com a sustentabilidade que determina se, de fato, a instituição está propensa a financiar projetos e programas convergentes com os princípios e objetivos do desenvolvimento sustentável.[684]

É amplamente aceito que as salvaguardas socioambientais[685] são o instrumento primário e primordial de garantia mínima de sustentabilidade dos projetos e programas financiados pelos BMDs, embora tenham por "espírito" e finalidade prevenir, minimizar e reparar impactos e danos socioambientais. Salvaguardas são os requisitos direcionados ao tomador (mas que também impõem responsabilidades ao financiador) e avaliação e mitigação de impactos socioambientais decorrentes de projetos, especialmente os de infraestrutura física de grande porte (hidrelétricas, rodovias, aeroportos, etc.) e/ou de alto risco. As salvaguardas podem cobrir uma variedade de temas, como os impactos ambientais (florestas, biodiversidade, conservação dos oceanos, emissão de gases de efeito estufa etc.) e sociais (povos indígenas e comunidades tradicionais, direitos trabalhistas, igualdade de gênero, registros arqueológicos etc.). Esse tipo de política operacional também é denominado 'salvaguardas socioambientais'

Críticos das salvaguardas expõem sua incapacidade para servir como um mecanismo de seleção, priorização e implementação de projetos de desenvolvimento para além da tradicional concepção de que o desenvolvimento projeta "externalidades" sobre a natureza e populações afetadas.

Do complexo processo de revisão das salvaguardas do Banco Mundial emergiram temáticas e conflitos que posteriormente reverberaram nos processos de criação e revisão das políticas socioambientais do NDB e do AIIB. Algumas questões são de iminente interesse de uma abordagem jurídica do "direito administrativo" dos BMDs, considerando que elas tangenciam ou suscitam diretamente questões caras à agenda do DAG e do direito internacional

[683] LICHTENSTEIN, N. 2018. op. cit. p. 42

[684] Ver: "much will depend on how the policy is operationalised, including unpacking bank-borrower obligations, the exact role and authority of environmental and social experts staff in project development and oversight and transparency mechanisms". HUMPHREY. C. Are Credit Rating Agencies Limiting the Operational Capacity of Multilateral Development Banks? 2015. Disponível em: <https://g24.org/wp-content/uploads/2016/08/G24-CRA-October30.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[685] Salvaguardas socioambientais e políticas socioambientais são usados de modo intercambiável nesta seção.

em geral, como a autoridade de formulação, interpretação e aplicação de normas; a legitimidade dos processos de gênese normativa; e os mecanismos de monitoramento e responsabilização por eventuais descumprimentos.

A distribuição de responsabilidades entre a instituição financiadora e o país-tomador por ações relacionadas à avaliação prévia dos impactos socioambientais e o monitoramento do *compliance* sobre as condicionantes socioambientais é uma dessas questões com notáveis propriedades jurídicas e que figuraram como centrais no debate que se formou no seio do processo de atualização da política socioambiental do Banco Mundial.

O conteúdo final da norma deixa claro que o vetor esteve no sentido de delegação de certas responsabilidades para o mutuário, as quais, pela política até então vigente estavam a cargo do banco emprestador, no tocante à avaliação de riscos e potenciais impactos, elaboração de medidas mitigatórias, realização de procedimentos de consulta com as partes afetadas e disponibilização de canais de denúncias para a tomada de medidas corretivas. Em muitas situações, a mudança não foi propriamente uma transferência de responsabilidades, visto que tais procedimentos de diligência prévia e monitoramento já recaíam sobre o tomador. O que a nova norma fez foi tornar menos oneroso para o próprio Banco Mundial realizar diretamente as medidas de diligência, reservando ao banco um papel subsidiário de revisor dos atos realizados pelo tomador e pelas agências de implementação do projeto. Não obstante, para organizações ambientalistas e de direitos humanos o novo arranjo normativo, aplicado a situações como a de deslocamentos forçados, exime o Banco Mundial de suas obrigações perante os indivíduos deslocados por seus projetos, e reduz a capacidade de prestação de contas do banco perante potenciais vítimas dos projetos financiados.[686]

A norma de referência primária para os procedimentos de diligência socioambiental também se deslocou do direito interno da instituição multilateral para o direito interno do país-receptor. Se no modelo anterior o conjunto de normas constitucionais, legais e administrativas do país onde se instalava o projeto aplicava-se de forma subsidiária às regras constantes do arcabouço da instituição financiadora, com as novas salvaguardas inverte-se a ordem: o Banco Mundial compromete-se a aceitar como referência normativa primária para os processos de diligência socioambiental os sistemas domésticos (leis, códigos, regras administrativas e instituições de implementação e fiscalização), desde que estes sejam avaliados como

[686] Ciel, 2008; HRW, BIC; BESHARATI, N.; ESTEVES, P. Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 37, no 1, p. 289-330, 2015.

materialmente consistentes com os padrões e princípios do seu novo arcabouço socioambiental.[687] Procedimentos adicionais de averiguação de equivalência entre os sistemas normativos multilateral e doméstico, além da prerrogativa de imposição de medidas corretivas e de diligência adicional em casos de incongruências, devem se fazer presentes para um efetivo uso dos sistemas dos países. Na prática, o efetivo emprego do novo modelo está sujeito a uma série de condições específicas do país-tomador e do projeto apoiado. Uma visualização clara do progresso na transição entre a abordagem anterior e a atual está pendente de uma própria avaliação do Banco Mundial nesse sentido.

Independentemente seu impacto na prática operacional, esse redesenho normativo se qualifica como uma verdadeira mudança de paradigma no *modus operandi* do financiamento multilateral do desenvolvimento.[688] O escrutínio do emprestador sobre o tomador nas sucessivas fases do ciclo do projeto e a sobreposição da norma multilateral sobre a ordem jurídica doméstica foram, na sua gênese, espécies de garantia de que o órgão multilateral exerceria vigilância sobre Estados-receptores com histórico de violações a direitos humanos e baixas capacidades institucionais para a aplicação dos seus próprios sistemas socioambientais (o mesmo se aplica aos leilões para contratação de obras e serviços, contabilidade financeira dos projetos e medidas de integridade). Era, portanto, um arranjo que atendia simultaneamente às preocupações dos atores dos países desenvolvidos refratários à ajuda ao desenvolvimento, por entenderem que se trata de um desperdício do dinheiro do contribuinte, e às demandas de grupos ambientalistas e seus aliados no sistema político comprometidos com a agenda de avanço dos direitos socioambientais.[689]

No entanto, com as mudanças no "jogo de forças" entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no pós-CFG, a lógica jurídica (e política) que embasou a configuração inicial do desenho dos regulamentos e políticas socioambientais dos BMDs começou a ceder lugar para uma abordagem mais flexível. Valendo-se dos princípios e linguagens de instrumentos "soft" como a Declaração de Paris, como a *ownership* e a noção de "parceria" no desenvolvimento, o Banco Mundial atravessou a resistência de alguns atores e, com amplo

[687] CONECTAS DIREITOS HUMANOS. 2018. op. cit.
[688] PALLAS, C.L.; WOOD, J. The World Bank's Use of Country Systems for Procurement: A Good Idea Gone Bad?. *Development Policy Review*, Massachusetts, v. 27, n. 2, 2009, p. 215-230.
[689] BABB, S. 2009. op. cit.

apoio do grupo de países-tomadores (isto é, países em desenvolvimento)[690], reformou seu arcabouço normativo nos moldes anteriormente descritos.

Um segundo aspecto substantivo, este de menor aplicabilidade ao NDB e ao AIIB em razão de sua seletividade quanto às modalidades de apoio, diz respeito aos instrumentos cobertos pela disciplina jurídica do novo arcabouço socioambiental. No seu modelo tradicional, as salvaguardas são aplicáveis primordialmente aos financiamentos a projetos específicos, como os investimentos em infraestrutura física (rodovias, hidrelétricas, portos etc.). Contudo, em vista do crescimento substancial do volume de empréstimos programáticos, que atingiram US$ 16 bilhões em 2016 no Banco Mundial, e do surgimento de novos instrumentos que atrelam os desembolsos aos resultados pré-acordados, tornou-se uma questão juridicamente relevante definir quais os parâmetros legais aplicáveis a essas outras modalidades de financiamento. A norma operacional OP 8.60, de 2004, foi editada quando o Banco Mundial iniciava os pilotos de uso de sistemas de país para a diligência socioambiental. Ela disciplinou inicialmente os procedimentos de avaliação de impactos socioambientais para os financiamentos a políticas de desenvolvimento.

Com a aprovação do novo marco socioambiental em agosto de 2016, o Banco Mundial editou uma nova política para o Financiamento a Políticas de Desenvolvimento (OPS5.02-POL.105). A nova regra não difere substancialmente da sua antecessora, a OP 8.60. Para políticas com prováveis efeitos significativos socioambientais, o Banco avalia, no documento do programa, os sistemas dos países membros para produzir melhores efeitos, reduzindo os adversos, baseando-se na análise ambiental relevante a nível nacional ou setorial. Se houver lacunas significativas na análise ou deficiências nestes sistemas, a norma estipula que o banco descreve no documento do programa como tais lacunas ou falhas seriam abordadas antes ou durante a implementação do programa, conforme apropriado.[691]

---

[690] Referências – statements dos países no processo de consultas. Analistas especializados em financiamento e grupos de pressão se dividem quanto à nova abordagem. Para Humphrey (2016, 5), as salvaguardas não seriam apenas pouco efetivas, mas também muito onerosas, uma vez que implicam em custos significativos para os tomadores de empréstimo com a elaboração e aplicação de estudos e planos socioambientais. Já para organizações não-governamentais como o Center for International Environmental Law (CIEL), a experiência do Banco Mundial na década anterior às novas salvaguardas com o uso de sistema domésticos entregou "sérios riscos e benefícios incertos". CIEL. The Use of Country Systems in World Bank Lending: A Summary of Lessons from the Pilot Projects and Recommendations for a Better Approach, 2018, pp.1. Disponível em: <http://www.ciel.org/Publications/WorldBank_CountrySystems_Jan08.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[691] BANCO MUNDIAL. *Bank Policy Development Policy Financing*. 2017. Disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/b98d432b7471441b9f3936b7c380bd05.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

Um terceiro aspecto relevante da substância das salvaguardas é o espelhamento ou a referência a documentos jurídicos que fazem parte do corpo do direito internacional dos direitos humanos e do direito ambiental internacional. A harmonização entre as salvaguardas das instituições de financiamento multilaterais e as normas de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, especialmente aquelas que constituem obrigações vinculantes aos Estados, encontra eco nos compromissos do começo dos anos 2000 sobre a reforma da arquitetura da assistência ao desenvolvimento (Consenso de Monterrey, Declaração de Paris, Plano de Ação de Accra, etc.). Esse aspecto da agenda de harmonização das políticas e práticas das IFDs conta com a visão favorável tanto de atores da sociedade civil como de países em desenvolvimento, embora por razões não inteiramente coincidentes.

Para atores que atuam em defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, o alinhamento normativo insere-se numa agenda política e em um debate jurídico que visa reafirmar a prevalência das normas internacionais de direitos humanos e proteção ambiental sobre o direito administrativo das instituições financeiras internacionais. Esse debate tem sido objeto de um número interminável de reflexões e constitui um objeto autônomo de pesquisa jurídica sobre instituições financeiras internacionais e a sua responsabilidade por violações a direitos humanos consagrados no direito internacional.[692] Suas raízes no mundo dos fatos foram os dilemas levantados por intervenções tanto em projetos de desenvolvimento como em ações programáticas. Quanto aos primeiros, foram os impactos mais visíveis sobre populações adjacentes que levaram ativistas e outros atores a usar a gramática dos direitos humanos para conter violações como remoções involuntárias, perdas de modos de vida tradicionais, perda do acesso a recursos naturais e indenizações insatisfatórias pelos danos experimentados pelas comunidades afetadas. No âmbito das intervenções para reformas estruturais, foram os efeitos adversos de empréstimos para ajustes estruturais e financiamento para políticas de desenvolvimento sobre políticas de bem-estar social e direitos de populações vulneráveis e marginalizadas do processo de desenvolvimento que levaram à atração da linguagem dos direitos humanos.

Para os países em desenvolvimento, a convergência normativa entre regras do ordenamento jurídico interno dos BMDs e os tratados, convenções e declarações emanados de órgãos de composição universal, como a Assembleia-Geral da ONU e seus outros órgãos de

[692] Para uma crítica às incoerências do Banco Mundial na temática de direitos humanos, ver: ALSTON, P. The World Bank is a Human Rights Free Zone. NYU School of Law, *Public Law Research Paper*, n. 17-50. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3079899>. e SARFATY, G. A. *Values in Transition:* Human Rights and the Culture of the World Bank. Stanford: Stanford University Press, 2012.

negociação de instrumentos internacionais vinculantes, favorece a posição desse bloco de países em negociações internacionais. Isto pelo simples fato de que, ao contrário dos processos tradicionais de formulação e internalização de instrumentos internacionais nas Nações Unidas, em que cada país tem direito ao voto e a ratificação segue trâmites constitucionais pré-definidos, em instituições como o Banco Mundial tais países estão em clara desvantagem em razão da alocação de ações atrelada ao aporte de capital e do sistema de votação majoritária ponderada pela posição acionária. Ademais, a dominância dos países desenvolvidos no processo e no conteúdo das normas que governam o financiamento multilateral do desenvolvimento é exercida sob outras formas mais sutis, incluindo a representatividade desses países no alto corpo de técnicos das instituições e o menor poder de barganha, especialmente dos países de renda baixa, para construir conjuntamente os planos de apoio plurianuais, definir prioridades e negociar os termos de contratos individuais de financiamento a projetos e programas.[693]

O arcabouço atualizado do Banco Mundial enuncia que os padrões ambientais e sociais, que consistem em requerimentos aos tomadores para a identificação e avaliação dos riscos e impactos dos projetos, objetivam auxiliar os tomadores a cumprirem com suas obrigações nacionais e internacionais sobre meio ambiente, dentre outras finalidades. A avaliação socioambiental deve levar em consideração não somente o marco normativo do país (políticas, legislações, regulamentos, capacidades institucionais) e o contexto local, mas também as "obrigações assumidas pelo país em relevantes tratados e acordos" e que sejam "diretamente aplicáveis ao projeto".

Quanto a direitos humanos específicos que estão refletidos em tratados e convenções internacionais, o marco socioambiental do Banco Mundial menciona explicitamente a proibição de uso de trabalho infantil e trabalho forçado, além de reconhecer o direito de povos indígenas à consulta livre, prévia e informada e ao consentimento, em determinados casos. No entanto, o marco não faz referência direta aos instrumentos internacionais que reconhecem tais direitos, como as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativas a cada uma dessas situações.

O alinhamento a padrões regulatórios internacionais de natureza privada ou voluntária é garantido pela exigência de que tomadores e implementadores dos projetos observem o parâmetro das "Boas Práticas Internacionais da Indústria", definidas como "o exercício de habilidade profissional, diligência, prudência e previsão que seria razoavelmente esperado de

[693] DANN, P. 2013. op. cit.

profissionais qualificados e experientes envolvidos no mesmo tipo de empresa sob circunstâncias iguais ou similares, globalmente ou regionalmente".

Diversos outros aspectos concernentes a temáticas específicas das salvaguardas socioambientais poderiam ser destacados, mas não se pretende adentrar na especificidade dos padrões relacionados a temas como a preservação do patrimônio arqueológico, a biodiversidade ou os direitos de propriedade de terras.

O processo da consulta pública é outro aspecto tão relevante quanto os temas de caráter substantivo. O processo de revisão das salvaguardas durou cerca de quatro anos[694] e envolveu consultas por meio digitais e físicos, além de uma intensa troca de informações, opiniões e visões entre os atores em um ambiente de relativa transparência sobre o fluxo de informações. Não obstante, foi objeto de críticas dirigidas especialmente por grupos da sociedade civil de que o processo não atenderia aos parâmetros de requerimentos de consulta derivados de padrões sobre direitos humanos, especialmente no que concerne a grupos vulneráveis titulares de direitos específicos sobre a realização de consulta em projetos de desenvolvimento, como é o caso dos povos indígenas. As etapas tradicionalmente associadas à edição de normas administrativas na experiência de países como EUA – notícia de interesse, lançamento de consulta pública, realização de audiências ou rodadas de diálogo, revisões fundamentadas da norma e proposta final – não apenas puderam ser verificadas, como ocorreram em mais de um ciclo, considerando que houve a discussão sobre duas versões não finais do texto das novas salvaguardas antes da aprovação final pelo Conselho de Diretores.[695]

As questões suscitadas pelas partes externas no âmbito da criação e dos processos já realizados de revisão das políticas socioambientais do NDB e do AIIB refletem em boa medida os pontos de tensão que marcaram a revisão das salvaguardas do Banco Mundial, com algumas especificidades que passam a ser expostas a seguir.

Primeiro, em relação ao processo de formulação das políticas socioambientais do NDB e do AIIB, um dado que se mostra relevante é a ausência de um processo estruturado de consultas públicas com as partes externas anteriormente à aprovação da política do NDB. A própria publicação da política apenas se deu após o anúncio de aprovação dos primeiros projetos, o que sujeitou o NDB a críticas de que seu compromisso com a sustentabilidade não

[694] Iniciaram-se dois anos após o primeiro momento da revisão, que foi a realização de estudo a pedido do CODE.
[695] Etapas da formulação normativa de BMDs e sua semelhança com os procedimentos de edição de atos administrativos nos EUA (David Hunter).

estaria refletido nos procedimentos de diligência socioambiental previamente à aprovação dos projetos.[696]

Mesmo sob críticas de incompatibilidade do processo de consulta com padrões sobre o direito à participação no desenvolvimento, o AIIB seguiu o processo mais difundido entre BMDs globais e regionais e disponibilizou uma versão preliminar da política socioambiental por meio de sua página na internet e realizou consultas virtuais para receber contribuições das partes interessadas.

A análise da política socioambiental do NDB e das contribuições recebidas por atores externos trazem pontos relevantes para esta análise de desenho normativo. Primeiro, a política do NDB é, dentre as três, a que contém uma linguagem mais flexível com relação à escolha da norma de referência para a avaliação socioambiental dos projetos. Assim, o NDB "poderá" optar por aplicar o padrão normativo nacional se este venha a ser considerado como superior ao padrão de suas salvaguardas. Para observadores externos, esse padrão contrasta com as políticas de outros financiadores do desenvolvimento, que assumem o compromisso de aplicar a norma mais protetiva.[697]

Contrastando com as políticas do Banco Mundial e do AIIB, não há menção na política do NDB sobre a criação de um mecanismo independente de revisão de conformidade. A política também difere das duas outras instituições ao não delinear *ex ante* o momento para a divulgação de informações sobre os aspectos socioambientais dos projetos. O Banco Mundial foi o primeiro a estipular em suas regras administrativas o prazo mínimo de 120 dias anteriores à reunião do Conselho de Diretores que avalia o projeto como lapso temporal para a divulgação de documentos socioambientais, uma cláusula replicada pela maioria de outros BDMs globais e regionais. A política do AIIB não especifica um prazo para a disponibilização da informação previamente à análise interna do projeto, mas informa que o banco irá publicizar as informações requeridas do cliente (como estudos prévios de impacto e planos de ação), bem como as suas próprias avaliações e revisões dos sistemas dos países, em um "tempo apropriado".

[696] KWEITEL, J.; TONI, A.; GORDON, G. The BRICS Bank needs a bold and participatory strategy for sustainable development. *Open Democracy*, 2017. Disponível em: < https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/brics-bank-needs-bold-and-participatory-str/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[697] COALITION FOR HUMAN RIGHTS DEVELOPMENT. Analysis Of The BRICS New Development Bank Environment and Social Framework. 2017. Disponível em: <https://rightsindevelopment.org/wp-content/uploads/2015/08/ESF-Analysis-FINAL-April.pdf>.

Por ter assumido um compromisso qualitativo e quantitativo com metas de desenvolvimento sustentável, entre os quais está a meta de alocação de dois terços dos seus fundos em infraestrutura sustentável, o NDB foi instado pelas partes externas a apresentar um quadro de indicadores, métricas, critérios para a avaliação dos seus projetos sob a ótica da sustentabilidade. Foi sugerido que o NDB criasse um arcabouço de sustentabilidade em que projetos avaliados como mais aderentes aos indicadores de sustentabilidade fossem premiados com incentivos financeiros, como menores taxas de juros e maiores prazos de amortização, e não-financeiros, como assistência técnica para originação e implementação.[698] Após um período de mais de três anos sem um direcionamento claro nesse sentido, o NDB passou a investir no desenvolvimento de metodologias para avaliar a sustentabilidade de seus projetos, inclusive pela designação de quais são considerados infraestrutura "sustentável" ou "tradicional". De acordo com as informações coletadas nesta pesquisa, até o final de 2018 o banco tinha 42% de seus investimentos avaliados como infraestrutura sustentável, um percentual que se mantinha aquém do compromisso de investir dois terços (aproximadamente 66%) nessa área.

A política socioambiental do AIIB menciona explicitamente a questão dos incentivos para o bom desempenho dos clientes e projetos sob a dimensão socioambiental, e o banco se compromete a elaborar, após três anos iniciais de operação, medidas nesse sentido em conjunto com outros BMDs.

O apetite por canalizar fundos por meio de veículos financeiros, como fundos de investimentos com gestores privados, levou os atores externos a demandar do AIIB critérios mais claros sobre a diligência socioambiental nesses chamados "intermediários financeiros".[699] Na política de salvaguardas, o AIIB se compromete a realizar a diligência dos intermediários financeiros para se certificar de que eles possuem a capacidade de aplicar os padrões socioambientais, mas o compromisso é de realizar a supervisão "seletiva" de projetos de alto risco apoiados por intermédio de entidades financeiras repassadoras de seus recursos. A política socioambiental do NDB dispõe que o banco conduzirá a diligência para avaliar os potenciais

[698] VAZQUEZ, K. C.; ROYCHOUDHURY, S.; BORGES, C. *Building infraestructure for 21st century Sustainable development: lessons and opportunities for BRICS-LED New Development Bank*. 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Building%20Infrastructure%20for%2021st%20Century.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[699] GEARY, K.; MUNSHI, A. *Risky venture* - The AIIB's hands off approach to funding infrastructure in India. 2018. Disponível em: <https://bic-europe.org/wp-content/uploads/2018/06/Risky-Venture_FINAL.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

riscos socioambientais associados e que os intermediários financeiros terão de estabelecer um sistema de gestão socioambiental apropriado que garanta o "atingimento dos objetivos" do marco socioambiental do NDB.

A política do AIIB permite aplicar as políticas e procedimentos de outros cofinanciadores na análise e monitoramento dos projetos.[700] Como se verá à frente, o AIIB tem feito reiterado uso dessa autorização para delegar atribuições de diligência e acompanhamento aos BMDs cofinanciadores dos projetos.

A abordagem das políticas das três instituições não apresenta grandes variações em relação à priorização dos sistemas nacionais frente às salvaguardas multilaterais. Todas estipulam que o compromisso de maior uso dos sistemas domésticos é um princípio fundamental da norma. No geral, há um maior nível de detalhamento na disciplina jurídica da avaliação de equivalência entre as normas domésticas e as diretrizes e padrões das salvaguardas na política socioambiental do Banco Mundial, mas sem uma disciplina jurídica exaustiva. Há, contudo, outras diretrizes que complementam o regramento da política socioambiental, algumas das quais se revestem da forma de diretivas ou notas técnicas, um nível abaixo das políticas operacionais se vista a ordem jurídica interna dos BMDs nos moldes de uma "pirâmide kelseniana".[701]

Embora as políticas socioambientais do AIIB e do NDB disponham de alguns critérios de vanguarda, como o alinhamento marcos normativos internacionais de direitos humanos e mudanças climáticas (ex.: convenções da OIT e objetivos de redução individual do Acordo de Paris), o Marco Socioambiental deste último traz, no geral, especificações mais claras sobre obrigações e procedimentos de diligência. A principal técnica de desenho normativo utilizada pelo AIIB e pelo NDB foi, portanto, a equivalência material, e não o espelhamento exato de padrões e requisitos. A título de ilustração, as três políticas dispõem de modo uniforme que as medidas definidas nos planos de ação serão devidamente convertidas em obrigações contratuais, porém apenas na regra do Banco Mundial o plano de ação socioambiental vem a ser parte integral do contrato de financiamento.

[700] LICHTENSTEIN, N. 2018. op. cit. p.69
[701] DANN, P. 2013. op. cit. p.

3.1.1.2 O desenvolvimento sustentável pela visão dos projetos

A configuração das carteiras de projetos é um outro indicador da aderência do NDB e do AIIB aos princípios do desenvolvimento sustentável, além do desenho de suas respectivas políticas socioambientais.

Como exposto no capítulo anterior, a estratégia quinquenal do NDB para o período 2017-2021 trouxe o compromisso de alocação de dois terços dos nesse período para infraestrutura sustentável. O NDB define infraestrutura sustentável em termos gerais como "projetos de infraestrutura que incorporam critérios econômicos, ambientais e sociais em sua concepção e implementação". Segundo o banco, esse conceito de infraestrutura sustentável prioriza a "avaliação mais abrangente e de longo prazo dos impactos econômicos, ambientais e sociais", para além de uma lógica de "não inflição de danos para a geração de impactos positivos gerais nesses campos". O terço restante será dedicado aos dois outros setores: infraestrutura tradicional e desenvolvimento sustentável.

Todos os primeiros cinco projetos aprovados pelo Conselho de Diretores, em outubro de 2016, foram projetos de energia renovável limpa de pequena escala. Até o maio de 2019, pelo menos 10 dos cerca de 30 projetos aprovados estavam em renováveis (ver Tabela 6 abaixo), dos quais metade na China. Quanto ao volume, a China também foi a receptora de metade dos recursos. Dos US$ 2,3 bilhões investidos na área de energias renováveis, US$ 1,17 bilhões foram alocados na China.

A priorização de projetos no setor de energia renovável foi interpretada como uma estratégia do NDB para superar críticas recebidas pelas deficiências de participação de atores não estatais nos processos de seleção, aprovação e implementação de seus projetos (ver item anterior).[702] Transparece, além disso, um desejo de reforço do *branding* da instituição como financiadora de desenvolvimento sustentável.

[702] BORGES & WAISBICH, op. cit., no prelo.

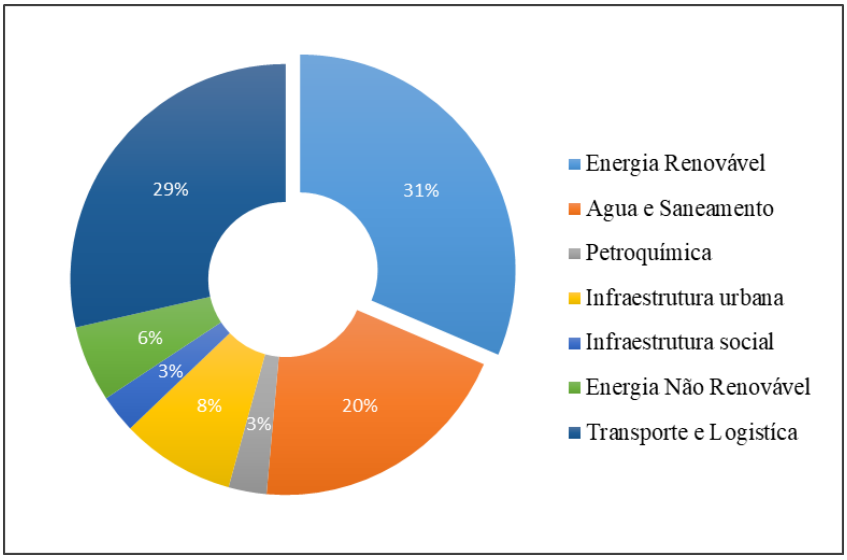
Tabela 6 – Projetos do NDB em energias renováveis do NDB (2015-2019)*

Projeto	Montante (US$/mi)	Tomador	Modalidade	Setor
Canara (India)	250	Canara Bank	Soberano com garantia: 3 *tranches*	Energias renováveis (eólica, solar etc.)
Lingang (China)	81	Governo da China	Empréstimo soberano para projetos	Energias renováveis (solar etc.)
BNDES (Brasil)	300	BNDES	Intermediário financeiro nacional	Energias renováveis (eólica, solar etc.)
ESKOM (África do Sul)	180	ESKOM	Mecanismo de project finance (PFF) com garantia soberana	Energias renováveis (transmissão)
EDB/IIB (Russia)	100	EDB/IIB	Intermediário financeiro nacional	Energias renováveis (Pequena Central Hidrelétrica – PCH) e "energia verde"
Pinghai (China)	298	Governo da China	Empréstimo para projetos	Energias renováveis (eólica)
Jiangxi (China)	200	Governo da China	PFF soberano	Conservação energética
DBSA* (África do Sul)	300	DBSA	Intermediário financeiro nacional	Energias renováveis e eficiência energética
Guangdong Yudean Yangjiang Shapa (China)	297	Governo da China	Empréstimo para projetos	Energias renováveis (eólica *offshore*)
Putian Pinghai Bay (China)	297	Governo da China	Empréstimo para projetos	Energias renováveis (eólica *offshore*)

*Atualização: Maio/2019. Elaborado por Borges & Waisbich (no prelo). Fonte: NDB.

Já o AIIB aprovou desde o primeiro momento projetos em setores sensíveis sob o aspecto socioambiental, como o de petróleo e gás, ao lado de alguns projetos de energia renovável e outros de eficiência energética, estes mais próximos de definições de financiamento verde pelas metodologias sobre finanças sustentáveis. O AIIB tem, por outro lado, inovado na modelagem de instrumentos para financiamento a projetos de infraestrutura sustentável. No final de 2018 o banco lançou um fundo (*AIIB Asia ESG Enhanced Credit Managed Portfolio*), de gestão terceirizada por instituição financeira privada, para o investimento em títulos de dívida corporativos do setor de infraestrutura, escolhidos mediante os critérios ambiental, social e de governança (*Environmental, Social and Governance* – ESG). O AIIB injetou o capital inicial do fundo, no volume de US$ 500 milhões.[703]

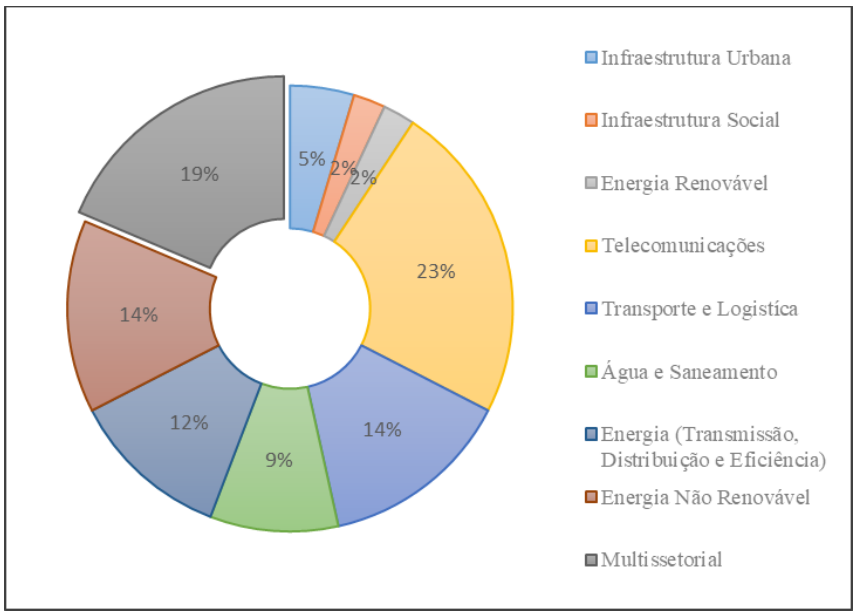
Gráfico 4 – Projetos do NDB por setor (2016-2019*)



Fonte: NDB. Elaborado pelo autor. *Atualizado até maio/2019.

[703] AIIB. AIIB Asia ESG Enhanced Credit Managed Portfolio. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/2018/_download/regional/Asia-ESG-Enhanced-Credit-Managed-Portfolio.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2019.

Gráfico 5 – Projetos do AIIB por setor (2016-2019*)



Fonte: AIIB. Elaborado pelo autor. *Atualizado até maio/2019.

No caso do NDB, uma fonte normativa que condiciona a escolha dos projetos pelo viés da sustentabilidade são os regulamentos dos *green bonds* emitidos no mercado chinês, que estipulam critérios para o enquadramento de projetos como aptos a serem financiados pelos fundos arrecadados com a emissão desses instrumentos financeiros. As regras aplicáveis aos recursos provenientes dos *green bonds* são o prospecto de emissão dos títulos, as regulamentações e diretrizes dos órgãos de regulação dos mercados financeiro e de valores mobiliários da China[704] e os Princípios sobre Green *Bonds* da Associação Internacional de Mercado de Capitais.[705] Periodicamente, o NDB divulga na sua página da internet o resultado da análise de auditoria independente sobre o *compliance* no uso dos recursos oriundos da emissão dos *green bonds*. No relatório de novembro de 2018, a auditoria externa declarou que não foram encontradas inconformidades entre o uso dos recursos e as diretrizes constantes do

[704] Banco Central Popular da China, Comissão de Regulação de Valores Mobiliários da China, Comitê de Financiamento Verde da Sociedade de Bancos e Finanças do Banco Central Popular da China

[705] Os Princípios para Títulos Verdes (*Green Bond Principles* – GBP) declaram que sua missão é, por um enfoque no uso dos recursos (*proceeds*), promover a integridade no mercado de títulos verdes através de diretrizes que recomendam transparência, divulgação e relatórios, bem como dar suporte aos emissores na transição de seu modelo de negócios para uma maior sustentabilidade ambiental através de projetos específicos. As diretrizes destinam-se aos participantes do mercado e são projetados para incentivar informações necessárias para aumentar a alocação de capital em projetos financiados por esses títulos. Para ver mais: ICMA. Princípios para Títulos Verdes - 2017 Diretrizes do Processo Voluntário para Emissão de Títulos Verdes. 2017. Disponível em: <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/Translations/Portuguese-GBP_2017-06-v2.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2019.

prospecto, da regulamentação doméstica chinesa e dos Princípios sobre Green Bonds.[706] O relatório informa que o escopo do trabalho de verificação (*assurance*) envolveu, dentre outros métodos, a revisão das políticas e procedimentos internos do NDB sobre divulgação do uso de recursos originados pela emissão dos títulos, entrevistas com o corpo técnico, revisão das metodologias utilizadas pelo banco para compilar informações para a divulgação posterior ao mercado e ao público, revisão das políticas e procedimentos de análise prévia e avaliação dos projetos e, como dimensão mais substantiva, a revisão dos "benefícios ambientais e documentos de suporte" dos projetos financiados com recursos dos *green bonds*.[707]

Em vários dos projetos de sua carteira, o AIIB "toma emprestado" os sistemas de avaliação e monitoramento ambiental e social dos MDBs parceiros, como no caso do Projeto de Reabilitação Hidrelétrica de Nurek (*Nurek Hydropower Rehabilitation Project*), no Tajiquistão, em que o AIIB aplicou a política socioambiental do Banco Mundial para o projeto. Nos projetos em que o AIIB investe em intermediários financeiros – que subsequentemente canalizam os fundos para subprojetos – como no Mecanismo de Repasse da Turquia (*Turkey On-lending Facility*), o AIIB retém seu direito de "realizar uma revisão prévia da auditoria ambiental da diligência ambiental e social dos subprojetos" no curso da instalação do projeto, pelo engajamento com o mutuário". Essa abordagem de "terceirização jurídica" do AIIB é explorada à frente (item 3.1.3.2).

3.1.1.3 Conclusões parciais

Nesta seção, foi analisado o compromisso do AIIB e do NDB com o desenvolvimento sustentável na perspectiva do corpo de regras jurídicas em matéria socioambiental e da visão prática sobre a carteira de projetos forjada nos primeiros quatro anos.

Na dimensão de técnica de desenho regulatório, a política socioambiental dos dois bancos usa por base o modelo de outros BMDs. As etapas da diligência socioambiental são, em geral, bastante convergentes.

[706] NDB. Post Issuance Attestation Report of New Development Bank 2016 Green Financial Bond. 2018. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/11/NDBs-2016-Green-Financial-Bond-Post-Issuance-Attestation-Report-EN.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2019.
[707] Id. Ibid, p. 2.

O AIIB inova ao incluir, no acordo constitutivo, a obrigação de que os projetos sejam aderentes às políticas operacionais (inclusive, portanto, as que se referem aos aspectos socioambientais), como um dos princípios de suas operações. Na visão de Lichtenstein, mais que um compromisso individual do banco, é um reconhecimento do lugar das questões socioambientais no desenvolvimento. O compromisso constitucional do AIIB de alinhar a prática operacional ao arcabouço de políticas operacionais responde, ademais, a um anseio chinês de garantir que a instituição não terá padrões fiduciários e de sustentabilidade aquém dos existentes em outros BMDs. Esse dispositivo jurídico é um exemplo muito prático de como a técnica de desenho normativo pode ser útil à estratégia política de um país emergente de posicionamento e inserção na ordem global.

Já o NDB faz menção expressa a convenções internacionais da OIT sobre a proteção do trabalhador e trabalhadora, uma demanda histórica de movimentos sociais, sindicatos e grupos da sociedade civil que questionam as práticas trabalhistas adotadas por implementadores de projetos financiados pelos BMDs tradicionais.

No que as políticas dos três bancos variam, o objetivo é, sobretudo, conferir diferentes níveis de flexibilidade (discricionariedade) às unidades responsáveis pela aplicação e interpretação das políticas. Mas, no geral, há um convergente sentido de maior discricionariedade. Este se explica pelo atual estágio do debate político (repleto de disputas) sobre formas de "desburocratizar" e harmonizar a aplicação de salvaguardas socioambientais a fim de tornar a ajuda ao desenvolvimento mais "efetiva". O NDB tem por meta aprovar em os projetos em seis meses. A média no Banco Mundial é de 18 meses entre a submissão da proposta e a aprovação.

Sob uma ótica jurídica, o uso ou não uso – ou a forma de uso – dos sistemas de país é uma questão de qual a norma aplicável para reger as condições operacionais dos contratos bilaterais entre o BMD e seus clientes (Estados e corporações privadas). Trata-se, portanto, de uma disputa sobre a prevalência do sistema jurídico multilateral ou nacional, que remete à temática de soberania e autonomia coletiva dos Estados.

A questão de como compatibilizar a abordagem pragmática de sistemas de país com os postulados de um desenvolvimento *rules-based* permanece pouco explorada nos trabalhos acadêmicos. Apesar do compromisso dos BMDs de "fortalecer" os sistemas de país, as medidas para cobrir lacunas e aperfeiçoar a gestão socioambiental e os instrumentos domésticos de política ambiental não têm sido especificadas pelo NDB ou pelo AIIB. O NDB informa que

está progressivamente construindo seus próprios critérios e procedimentos para preencher as lacunas nos sistemas nacionais. No entanto, não há, ainda, maiores informações disponíveis sobre o tipo exato de intervenção tomada, ou que se pretende adotar, para corrigir as falhas identificadas nas leis, políticas e capacidades das agências implementadoras, de modo a garantir a equivalência entre os padrões normativos ou a aplicação do padrão mais protetivo.

Algumas medidas para garantir uma efetiva *accountability* do provedor e do receptor ("parceiros do desenvolvimento") na abordagem dos sistemas nacionais têm sido delineadas principalmente pelos atores da sociedade civil. Elas incluem: (i) uma avaliação participativa dos sistemas nacionais e transparência nos resultados de tal avaliação; (ii) garantia de que o uso de sistemas nacionais não representa obstáculos para as comunidades no acesso a mecanismos independentes de revisão de conformidade; (iii) a importância da supervisão de intermediários financeiros e atores corporativos (operações não soberanas); (iv) a importância do estabelecimento de múltiplas "linhas de prestação de contas e responsabilização" para abrir aos atores não-estatais a chance de influenciar o desenho da metodologia de avaliação, participar do processo de avaliação e monitorar o desempenho dos projetos nos quais os sistemas nacionais são utilizados, inclusive pelo estabelecimento de um canal independente para ser usado por atores não-governamentais para notificar o BMD de mudanças potencialmente negativas nos marcos regulatórios e legais socioambientais dos países mutuários.[708]

Na dimensão dos projetos e operações, o Banco Mundial deu um passo significativo, em 2017, ao anunciar o encerramento progressivo do apoio a combustíveis fósseis (petróleo e gás) até 2019. O banco também se comprometeu a direcionar 28% de seus empréstimos para "ações climáticas", a realizar o inventário e dar publicidade sobre o volume de emissões para alguns setores (ex.: energia) e a precificar, por meio de análise econômica, o carbono emitido em operações de setores mais poluentes.[709] No entanto, o passivo do banco ainda é formado por um alto percentual de projetos "não verdes". Um estudo que analisou 675 projetos de energia financiados pelo Banco Mundial sustenta que o volume de financiamentos a combustíveis fósseis é três vezes maior que os recursos alocados em fontes de energia renováveis: US$ 21 bilhões para carvão, petróleo e gás natural e US$ 7 bilhões para setores como energia solar e eólica.

[708] CIEL. 2018. op. cit. p. e CONECTAS DIREITOS HUMANOS. 2018. op. cit. p.
[709] BANCO MUNDIAL. World Bank Group Announcements at One Planet Summit. 2017. Disponível em:<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/12/12/world-bank-group-announcements-at-one-planet-summit>. Acesso em 10 de maio de 2019.

O NDB e o AIIB transformaram-se em novos espaços de discussão sobre os limites do conceito de desenvolvimento sustentável, ao deixar ambíguo o compromisso com o financiamento a projetos que estão em "zonas cinzentas", como "carvão limpo" e grandes hidrelétricas.[710] Borges & Waisbich observam que tecnologias de "carvão limpo" são uma prioridade do governo da Índia.[711] Para a Rússia, a exploração de gás natural e petróleo é, sem dúvidas, questão geopolítica estratégica e componente fundamental de seu plano nacional de desenvolvimento.[712] No Brasil, a política de desenvolvimento de infraestrutura energética dependente de hidrelétricas de grande porte tem sido objetivo de revisão após experiências como a da UHE Belo Monte.[713] Um compromisso vago foi esboçado pelos órgãos de planejamento energético de que hidrelétricas com "megabarragens" não serão mais construídas.[714] Enquanto isso, o desembolso do BNDES a fontes de energia renováveis atinge seus patamares históricos mais altos. Em 2017, os investimentos em geração de energia eólica (R$ 6,6 bilhões) superaram, pela primeira vez, os alocados na matriz hidrelétrica.[715] O fato de a China ser a beneficiária de metade dos investimentos do NDB em energias renováveis aponta para uma convergência entre o paradigma interno de "civilização ecológica" e a política de investimentos dos órgãos multilaterais nos quais a China tem maior poder de influência e voto.

Ecoando o pragmatismo institucional, um estudo de ONGs e universidades recomendou que as novas instituições adotem métricas de avaliação de sustentabilidade dos projetos por uma "escala progressiva" (*sliding scale*), em que as metas e os critérios de apoio seriam progressivamente enrijecidas, juntamente com a oferta de incentivos financeiros e não financeiros (como assistência técnica) para projetos apresentados com uma concepção e

---

[710] Sobre o "dilema do carvão", ver: DEVEX. The coal dilema. 2015. Disponível em: <https://www.devex.com/news/the-coal-dilemma-84939>. Acesso em 10 de maio de 2019. E sobre hidrelétricas e seus reservatórios e os impactos climáticos, ver: FEARNSIDE, P.M. Emissions from tropical hydropower and the IPCC. *Environmental Science & Policy*, v. 50, n. 1, Pages 225-239 2015.

[711] Borges & Waisbich (no prelo).

[712] RUTLAN, Peter. Russia as an Energy Superpower. *New Political Economy*, 13:2, 2008, 203-210.

[713] Importante destacar que a UHE Belo Monte é frequentemente mencionada nas investigações sobre corrupção em obras públicas e empresas estatais. Para uma visão das falhas do processo de licenciamento ambiental e cumprimento das condicionantes socioambientais da UHE Belo Monte, ver: ISA. Dossiê Belo Monte – Não há condições para a Licença de Operação, 2015. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/isa-publica-dossie-belo-monte-nao-ha-condicoes-para-a-licenca-de-operacao>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[714] MONGABAY. Brasil anuncia o fim da política de construção de megabarragens na Amazônia. 2018. Disponível em: <https://pt.mongabay.com/2018/01/brasil-anuncia-fim-da-politica-construcao-megabarragens-na-amazonia/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[715] BNDES. Desembolsos do BNDES para o Nordeste crescem 24% em 2017 e atingem R$ 14,2 bilhões. 2018. Disponível em:<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/desembolsos-do-bndes-para-o-nordeste-crescem-24-em-2017-e-atingem-r$-14-2-bilhoes>. Acesso em 10 de maio de 2019.

propósitos mais robustos de impacto positivo sobre o desenvolvimento sustentável.[716] A ideia de uma transição "gradual" é posta como uma necessidade de respeitar trajetórias e prioridades nacionais dos países em desenvolvimento, muitos dos quais dependem ou têm preferência por estabelecer sua própria matriz energética com participação de fontes tradicionais, como as usinas termelétricas. Em contraste, outros atores que monitoram os BMDs e a implementação do Acordo de Paris argumentam que, a menos que os BMDs realizem uma imediata transição para projetos exclusivamente *climate-friendly*, as metas de redução de emissão de GEE não serão atingidas até o ano de 2030.[717]

3.1.2 Um "novo normal" no financiamento do desenvolvimento? Os BMDs dos países emergentes no debate sobre a propagação de visões alternativas de desenvolvimento

A Crise Financeira Global, que teve seu epicentro nos países desenvolvidos, gerou fortes expectativas de que o Consenso de Washington seria substituído por um novo paradigma sobre o desenvolvimento.[718] Definir o que seria um novo modelo de desenvolvimento é uma tarefa árdua, especialmente em tempos como os atuais, em que o modelo contestado passa por revisões. Determinadas prescrições das agências multilaterais sobre reformas econômicas, institucionais e administrativas, que no passado eram defendidas de modo intransigente, vieram a ser flexibilizadas.

Um exemplo concreto é a questão da liberalização da conta de capital. Na cúpula do G20 de Cannes, em 2011, esta questão foi discutida e o Brasil, a China e outros países emergentes imediatamente se opuseram a um entendimento de que os países deveriam promover maior abertura. Após uma intensa pressão, o FMI revisou sua posição oficialmente, reconhecendo que a liberalização unilateral das contas de capital exige uma coordenação multilateral.[719] Também admitiu que os fluxos de capital podem ter consequências benéficas, mas também prejudiciais aos países e que a liberalização deve ser prosseguida "de forma

[716] VAZQUEZ, K. C.; ROYCHOUDHURY, S.; BORGES, C. 2017. op. cit. p.
[717] CHRISTIANSON, G; LEE, A.; LARSEN, G.; GREEN, A. Are Multilateral Development Banks Supporting a Low-Carbon Future?, 2017. Disponível em: <https://www.wri.org/blog/2017/05/are-multilateral-development-banks-supporting-low-carbon-future>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[718] FAUNDEZ, *op. cit.*, 2010.
[719] OSTRY, Jonathan, Atish Ghosh, and Anton Korinek. Multilateral Aspects of Managing the Capital Account. *Staff Discussion Notes* 12 (10): 1, 2012.

ordenada".[720] Recentemente, o FMI foi ainda mais longe ao admitir que, como uma política de inspiração neoliberal, a liberalização da conta de capital teve efeitos mais negativos do que positivos para a economia global[721], ecoando assim as críticas realizadas há muito tempo por vozes como a de Stiglitz[722] e Rodrik[723] de que a liberalização irrestrita dos fluxos financeiros quando realizada de maneira muito rápida, sem os devidos rearranjos institucionais, aumenta a instabilidade financeira e a vulnerabilidade dos sistemas domésticos a choques externos.

Ademais, apreender o modelo de desenvolvimento pela prática das agências multilaterais de desenvolvimento implica em reconhecer que estas também não são mutáveis em suas abordagens operacionais e nas ideias e doutrinas veiculadas implícita ou explicitamente pelos instrumentos de financiamento e conhecimento. Pelo contrário, uma análise histórica abrangente mostra que instituições tradicionais como o Banco Mundial já foram instrumentos de propagação de diferentes visões normativas sobre desenvolvimento econômico e social.

Nas primeiras décadas, que no âmbito da *Law and Development* coincide com a "primeira geração" do movimento, era aceito que o apoio do Banco Mundial fosse realizado sob um certo paradoxo: a transformação estrutural rumo a uma economia de mercado se daria pelo apoio a medidas intervencionistas, como políticas de substituição de importações e seus corolários (tarifas comerciais elevadas, apoio à indústria nascente, política fiscal desenvolvimentista, controles sobre movimentação de capital etc.).

Nos anos 1970, a ascensão e consolidação do objetivo de erradicação da pobreza, que transferiu parte dos recursos a políticas especificamente direcionadas aos segmentos mais vulneráveis (ex.: pequenos produtores rurais), veio como uma resposta à crise de legitimidade enfrentada por todo o sistema de cooperação para o desenvolvimento.[724] Sob as críticas de ineficiência, corrupção e apoio a regimes autoritários, as agências bilaterais e multilaterais de cooperação reescreveram suas declarações de missão institucional e revisaram os instrumentos de apoio para canalizar recursos para o combate à pobreza, como um objetivo universalmente compartilhado.

---

[720] FMI – Fundo Monetário Internacional. *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*, 2012. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf.>.
[721] OSTRY *et al*, op. cit., 2012.
[722] STIGLITZ, Joseph E. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton, 2002.
[723] RODRIK, Dani. 1997. *One Economics, Many Recipes*. Princeton: Princeton University Press. Ver também do mesmo autor: RODRIK, Dani. *The Globalization Paradox*: Why States, Markets and Democray Can't Coexist. New York: W.W. Norton & Co, 2012.
[724] SALLES, op. cit., 2010.

No Banco Mundial, a incorporação do objetivo de eliminação da pobreza coincidiu com a presidência de Robert McNamara. O enfoque nas políticas "pró-pobre" (*pro-poor)* foi a primeira de sucessivas transformações que viriam a ocorrer na agenda da cooperação global para o desenvolvimento desde Bretton Woods.

A seguinte viria a ser a "virada institucionalista" das décadas de 1980 e 1990, que cristalizou nas políticas dos doadores, em um primeiro momento, o apoio para reformas econômicas de curto prazo destinadas a reequilibrar a balança de pagamento. Com o aprofundamento da ideologia neoliberal, as intervenções na esfera institucional viriam a se expandir consideravelmente para incorporar uma ampla gama de medidas sob o rótulo da "boa governança". Essa fase também viu o ressurgimento das políticas de alívio da pobreza, no contexto da aprovação, pela Assembleia-Geral da ONU, dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), suplantados, em 2015, pelos ODS.

Um terceiro momento, por vezes denominado "pós-Consenso de Washington", seria o atual, em que o aprendizado institucional, as transformações no pensamento sobre desenvolvimento econômico e as disputas políticas têm levado o Banco Mundial a rever seus métodos, abordagens e áreas prioritárias numa linguagem de "parcerias para o desenvolvimento" e sustentabilidade. No entanto, seria difícil afirmar que houve uma "autocrítica" explícita das lições aprendidas pela própria instituição com décadas de intervenções na esfera da governança e instituições.

No mais recente Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial que trata do tema de governança e instituições, discute-se a relação entre a ajuda estrangeira e a difusão de regras, normas e ideias de maneira "impessoal", com várias referências a estudos emblemáticos sobre a relação entre assistência estrangeira e governança doméstica.[725] O relatório apresenta uma visão levemente matizada das reformas de governança, entendendo que para se atingir o "império do direito" (*rule of law*), é preciso antes pensar no "papel do direito" (*role of law*). O papel do direito seria, nesse novo momento do discurso sobre instituições e desenvolvimento, o de aprimorar "a contestabilidade, alterar os incentivos e reconfigurar as preferências". Mais do que pensar na "forma", o banco sustenta que é preciso refletir sobre a "função" das instituições.[726]

[725] EASTERLY, W. Why the West's Efforts To Aid The Rest Have Done So Much Ill and so Little Good. Nova York: The Penguin Press, 2006.
[726] BANCO MUNDIAL. *World Development Report*: *Governance and the Law*, 2017, p. 29.

3.1.2.1 A busca constante pelo "modelo alternativo de desenvolvimento": cooperação para o desenvolvimento em bases sinocêntricas?

A discussão sobre qual a existência de um novo modelo alternativo de desenvolvimento envolveria uma análise completa e abrangente sobre qual o atual estado das teorias, doutrinas e práticas sobre o desenvolvimento econômico que suportam o modelo contestado e qual a delimitação intelectual, teórica, conceitual e normativa de uma proposta de modelo alternativo. Este trabalho não tem por objetivo desvendar esse problema, mas sim compreender como os BMDs podem servir como veículos para a propagação e amplificação de discursos contestatórios e como essa transmissão pode se realizar a partir de uma diversidade de instrumentos jurídicos (com distintos atributos regulatório) e modelos de desenho institucional.[727]

Assim, esse debate é trazido à análise deste estudo por um recorte tridimensional da abordagem mais ampla deste estudo sobre desenho institucional e prática operacional. Primeiro, analisa-se o impacto do desenho de governança institucional na potencialização ou constrição à internalização, por um BMD liderado por países emergentes, de objetivos de contestação à ordem estabelecida. Segundo, discute-se a importância dos instrumentos nesse debate. Por último, é abordada a questão do enfoque em infraestrutura.

3.1.2.2. Elementos do desenho institucional e operacional: perspectivas para a propagação de paradigmas alternativos de desenvolvimento

Em termos de como o desenho institucional influencia no desenvolvimento e difusão de visões alternativas sobre o desenvolvimento, alguns aspectos relevantes merecem observação. O primeiro elemento é a composição dos membros. O segundo é a estrutura organizacional para o desenvolvimento de pesquisas e posterior geração e disseminação de conhecimento sobre o

[727] Não se pretende inferir que os BMDs são passivos no processo de criação e recriação das ideias sobre desenvolvimento. Como afirmado no capítulo 1, entende-se que os BMDs estão na intersecção da prática, teoria e doutrina sobre desenvolvimento. Este aspecto, inclusive, consta da análise subsequente na discussão sobre as unidades internas de pesquisa econômica sobre o desenvolvimento.

desenvolvimento. O terceiro é a escolha e manipulação dos instrumentos de apoio, levando-se em consideração o seu respectivo grau de coerção.

I. Membros: equilibrando autonomia com inclusão

Um primeiro elemento de desenho institucional relevante é o quadro de membros (*membership*). Koremenos & Snidal postulam que quanto mais ampla a associação, maior será a tendência a ligação de problemas.[728] A expansão dos problemas – ou do mandato, e meu sentido dinâmico – é uma resposta racional ao desafio de contemplar as diferentes visões. Baseando-se nessa abordagem racional-institucional, o AIIB estaria mais propenso a aderir à visão predominante do desenvolvimento, dado que todos os principais países desenvolvidos – exceto EUA e Japão – são membros da instituição.

A *membership* inclusiva do AIIB, composta por uma diversidade de países, incluindo economias desenvolvidas, se interpretada sob a ótica da teoria racional do desenho institucional[729], seria um favor relevante na explicação de algumas das escolhas da instituição no desenho e implementação dos projetos. Isso porque alguns grupos de países-membros, especialmente os desenvolvidos, tendem a achar mais palatável a inserção de componentes de reformas no campo jurídico atrelados a projetos, mesmo aqueles de infraestrutura.. No Projeto de Melhoramento Nacional de Favelas (Indonésia), um componente independente trata da capacitação institucional e da consultoria ao governo na formulação de políticas, nos seguintes termos:

> Support institutional strengthening and capacity building of central government ministries and agencies, through carrying out such activities as: (a) institutional analysis at the national level and at a sample of municipal governments to identify the nature of support needed to facilitate interagency coordination during program preparation, implementation and supervision stages; (b) strategic national upstream policy level studies to facilitate the **development of government policy** to support the sustainability of slum upgrading and prevention efforts.[730]

[728] KOREMENOS, B., Lipson, C.; SNIDAL, D. (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization, 55*(4), p. 787, 2001.
[729] Assim como em formulações sociológicas sobre o poder das OIs. *Cf.:* HAAS, Ernst. When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations, University of California Press, 1991.
[730] Ver: AIIB. National Slum Upgrading Project Document (*grifos nossos*).

A observação futura poderá dizer se os elementos de aconselhamento em políticas (*policy advice*) e capacitação institucional evoluirão ao longo do tempo para incluir, de forma sistemática, componentes macroeconômicos e de 'boa governança'. A ausência de maiores informações sobre os projetos do NDB não permite uma avaliação aprofundada desse quesito nos projetos financiados nos primeiros quatro anos, porém as políticas internas sobre financiamento a projetos não excluem essa hipótese (ver item 2.4.2)

II. Instrumentos: ajustando seletividade e coerção

Na área de instrumentos financeiros e não financeiros, o AIIB e o NDB apresentam algumas práticas convergentes, o que é esperado considerando que ambos estão no mesmo ramo de financiamento do desenvolvimento e se especializam nos mesmos setores (infraestrutura e desenvolvimento sustentável). As semelhanças incluem: (i) operar principalmente por meio de financiamento de projetos e não e por instrumentos programáticos para reformas de políticas; (ii) fundos especiais de preparação de projetos; (iii) canalização de recursos por intermediários financeiros: o AIIB tem participação e proveu capital inicial a alguns fundos para investimento em infraestrutura (como *o India Infrastructure Fund, o Regional Infrastructure Development Fund* e o *IFC Emerging Asia Fund*), e o NDB assinou um acordo com o BNDES no qual este último repassa fundos para subprojetos em energias renováveis; (iv) prestação de assistência técnica relacionada aos projetos; (v) apoio direcionado à modalidade "empréstimo soberano", assim como uma expansão cautelosa dos empréstimos ao setor corporativo ("empréstimos não soberanos");[731] e (vi) utilização dos sistemas nacionais, embora suas abordagens nessa área apresentem divergências, como discutido no capítulo anterior.

[731] GU (*op. cit*., p. 245) observa que a alocação inicial de crédito a entidades soberanas é uma estratégia para ajudar os novos BMDs a garantir uma classificação de crédito positiva, uma vez que os empréstimos a entidades públicas são considerados seguros para instituições supranacionais que operam no campo do financiamento para o desenvolvimento. Isso justificaria, em sua opinião, os empréstimos do AIIB apenas para entidades do setor público em seus primeiros projetos de infraestrutura, "no momento em que procura emitir títulos nos mercados de capitais internacionais".

Como visto no capítulo 2, as duas instituições criaram seus próprios mecanismos de preparação de projetos. O AIIB criou o *Special Project Preparation Fund* e o NDB o *Project Preparation Fund*. Estes fundos procuram ajudar governos e empresas a criar um *pipeline* de projetos potencialmente financiáveis, por meio da capacitação de mutuários públicos e privados. A administração, contabilidade e relatórios das operações desses fundos devem obedecer às disposições dos Acordos do banco e outras regulamentações, que em geral exigem uma separação dos recursos ordinários dos bancos. As duas instituições também cooperam com organizações internacionais e outras entidades financeiras, tais como bancos nacionais de desenvolvimento, bancos comerciais e empresas estatais ou privadas, e fornecem assistência técnica ligada às suas atividades.

Não é exatamente claro até que ponto o AIIB e o NDB planejam se envolver em empréstimos concessionais. Seus estatuo não são explícitos sobre essa modalidade. Em comum, nenhum dos dois BMDs tem uma janela de empréstimos concessionais dedicada, como a IDA do Grupo do Banco Mundial ou o Fundo Africano de Desenvolvimento do Banco Africano (AfDB). O Fundo de Preparação de Projetos Especiais do AIIB, no entanto, opera por meio de subsídios.

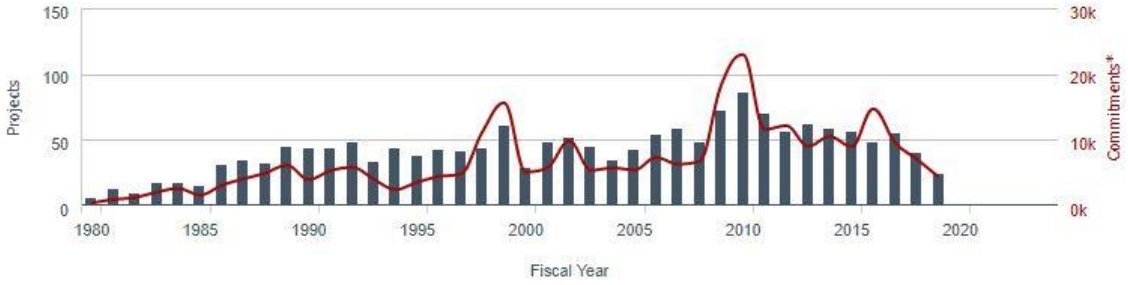
O uso de instrumentos de projetos e a ausência de indicativos de que haverá apoio por empréstimos programáticos é um fator importante na compreensão da "contestação moderada" do NDB e do AIIB. A maioria dos estatutos dos BMDs em análise dispõe que apenas em "casos excepcionais" o apoio não será direcionado a projetos específicos[732], que podem ser definidos como uma "atividade temporalmente e financeiramente limitada".[733] Assim como em várias outras dimensões da atuação dos BMDs, as técnicas de interpretação jurídica foram fundamentais para pavimentar o caminho para um maior uso de instrumentos financeiros de apoio a políticas, e não a projetos específicos de desenvolvimento. O departamento jurídico do Banco Mundial deu o aval legal para a instituição adentrar mais firmemente nessa seara, interpretando o sentido de "circunstâncias excepcionais" de maneira mais abrangente em relação ao mandato da instituição. A assessoria jurídica também fixou alguns padrões iniciais,

[732] Por exemplo, o estatuto do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) dispõe o seguinte: "The operations of the Bank shall be conducted in accordance with the following principles: a. i. The operations of the Bank shall, *except in special circumstances*, provide for the financing of specific projects, or groups of projects, particularly those forming part of a national or regional development programme urgently required for the economic or social development of its regional members" (*grifos nossos*).
[733] KAPUR, D.; LEWIS, John P.; WEBB, R. C. The World Bank: its first half century: History , 1997, p. 8.

como a exigência expressa de demonstração da ‘excepcionalidade’ do caso concreto a fim de justificar a intervenção por meio de financiamento a políticas de desenvolvimento.[734]

É possível afirmar que, ao longo do tempo, critérios como o de demonstração de ‘excepcionalidade’ têm sido relaxados ou foram relegados a uma etapa meramente formal do processo de planejamento e seleção do instrumento mais apropriado para as operações. Como se vê do gráfico 6, os empréstimos programáticos são parte expressiva dos ativos do Banco Mundial. Apenas entre os anos de 2005 a 2019[735], a instituição acumulou mais de USD 152 bilhões em empréstimos aprovados do tipo DPL. Em termos percentuais, os DPLs permaneceram historicamente acima dos 25% fixados originalmente para essa modalidade de financiamento, atingindo mais de 40% em alguns exercícios fiscais.

Gráfico 6 – Volume de Desembolsos do Banco Mundial: DPLs e Financiamento a Ajustes Estruturais (1980-2019)



Fonte: Banco Mundial.

Os BRICS e outros países emergentes têm na sua própria experiência um acúmulo de conhecimento sobre os instrumentos "menos coercitivos" utilizados pelo Banco Mundial para persuadir os governos dos países mutuários a internalizar as prescrições políticas em uma ampla gama de assuntos. Estes instrumentos incluem assistência técnica, serviços de conhecimento (incluindo serviços de consultoria baseados em taxas) e *advocacy*. Embora o financiamento de projetos, o empréstimo de políticas, a assistência técnica e a pesquisa sigam seus próprios protocolos e tenham suas próprias estruturas organizacionais dedicadas, eles geralmente estão interligados.

[734] DANN, *op. cit*, 2013, p. 416.
[735] Aprovados para o ano fiscal de 2019.

Em relação ao papel do conhecimento e assistência técnica na concepção e implementação do projeto dentro das duas instituições, informações sobre a inclusão de tais componentes estão mais facilmente disponíveis no AIIB. De acordo com documentos publicamente disponíveis, há uma tendência observável de uma "divisão de trabalho" entre o AIIB e outros MDBs. Conforme alguns arranjos contratuais, o AIIB fornece o financiamento para a infraestrutura física, enquanto o BMD parceiro financia os componentes de conhecimento e assistência técnica. Esta não é, no entanto, uma regra absoluta.

Há casos em que as responsabilidades das entidades foram divididas não exatamente nesses termos. No Projeto do Metrô de Manila (Filipinas), o documento do projeto do AIIB descreve como, nas fases anteriores, o Banco Mundial era responsável por fornecer assistência técnica às autoridades públicas, um exemplo de como os outros BMDs poderiam "preparar o terreno", em termos de intervenções no ambiente legal e regulatório e capacitação, para em seguida o AIIB entrar no projeto com financiamento para outros componentes. Nesse projeto específico, no entanto, o AIIB também destacou como sua assistência proporcionaria "benefícios institucionais e técnicos", ajudando as agências implementadoras no planejamento e implementação de projetos multisetoriais de grande escala, bem como "projetando e implementando técnicas atuais e melhores práticas em drenagem urbana e proteção contra inundações e infraestrutura resiliente ao clima". No Projeto de Segurança de Melhoria Operacional de Barragens (Indonésia), os documentos do projeto discutem as fases anteriores que haviam sido apoiadas pelo BIRD e pelo IDA. Nas etapas prévias, os recursos das instituições foram alocados para a consolidação do marco regulatório e institucional doméstico de segurança de barragens e fortalecimento da capacidade das agências nacionais em gestão e regulamentação de ativos em energia.

III. Mandato: infraestrutura como nicho e seus dilemas

A retomada dos investimentos em infraestrutura como um aspecto central da agenda de desenvolvimento comporta diferentes narrativas. Estas, por sua vez, encapsulam as tensões entre ideias e políticas de desenvolvimento.

Para alguns, o retorno se deve ao déficit de infraestrutura dos países em desenvolvimento e o seu efeito sobre a perpetuação da pobreza, baixa produtividade e altos

custos de transação nos países em desenvolvimento. O diagnóstico dessa narrativa é o de que os países em desenvolvimento possuem uma infraestrutura deteriorada, que lhes impede de ter uma economia dinâmica e eficiente e que impede o acesso dos pobres a serviços e ao mercado.

Não há, contudo, consenso sobre as razões que teriam levado os países em desenvolvimento a descuidar de sua infraestrutura física, e qual teria sido o papel dos BMDs nesse processo. Alguns afirmam que a queda vertiginosa é resultado do aumento das exigências impostas aos tomadores para acessar recursos para esse tipo de projeto, especialmente os requisitos sobre os aspectos de prevenção, mitigação e reparação de impactos socioambientais. O porquê de os BMDs terem construído tantos "entraves burocráticos" à aprovação de projetos dessa natureza seria a influência desproporcional de grupos de pressão, especialmente ONGs ambientalistas, que teriam fomentado uma cultura de aversão ao risco nos BMDs ao expor casos emblemáticos de falhas na diligência socioambiental e respectivos impactos. Outros

Outros não subscrevem inteiramente à justificativa de que a queda na disponibilidade de financiamento para infraestrutura foi causada porque o processo de análise e aprovação de projetos pelos BMDs tornou-se demasiadamente oneroso e custoso aos países em desenvolvimento. A questão central seria a transformação nos modos de atuação dos BMDs como manifestação prática de uma mudança de paradigmas no pensamento e nas políticas de desenvolvimento. A "virada institucionalista", dos quais os BMDs foram veículos por excelência, teria desviado o apetite das instituições para financiar infraestrutura. Seus recursos foram reorientados para a promoção dos ajustes macroeconômicos e reformas institucionais e administrativas. Os BMDs teriam, assim, renegado seu histórico papel em construir capacidades administrativas e regulatórias, bem como estruturas institucionais, para dotar os países em desenvolvimento de condições para desenhar, implementar e operar projetos complexos de infraestrutura.[736]

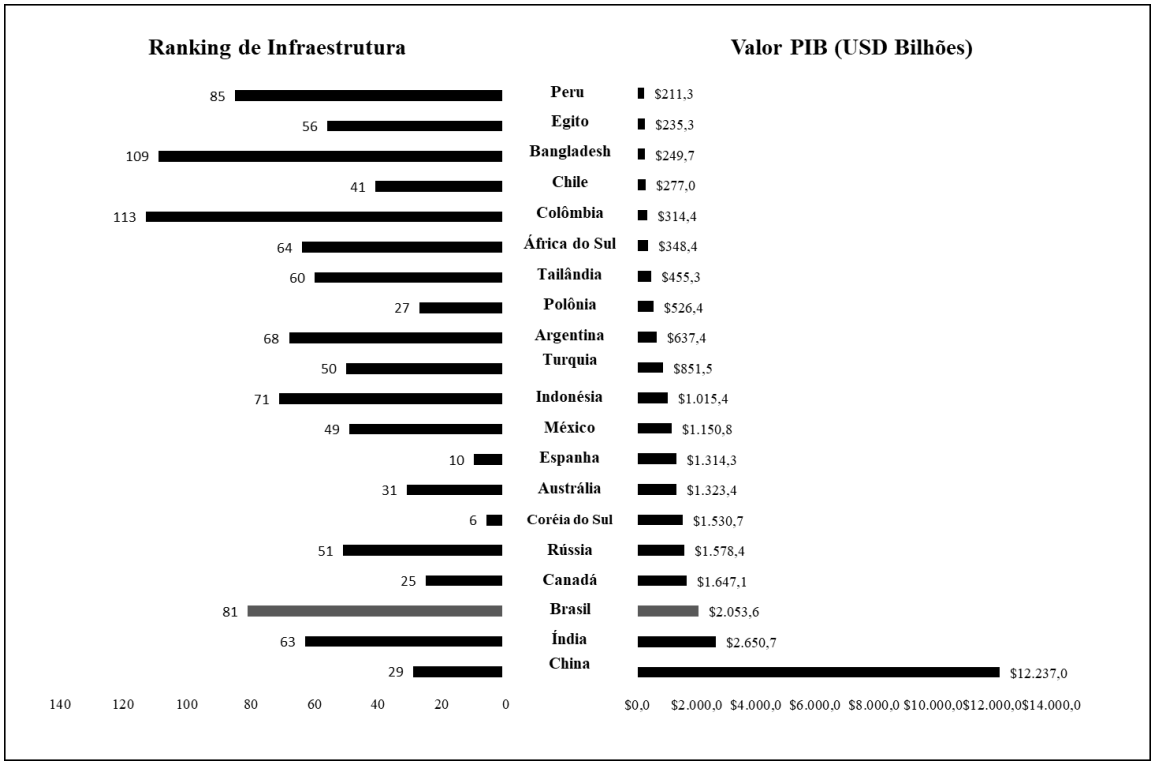
A segunda narrativa busca prover uma compreensão do processo a partir da ideia de que o fenômeno apenas pode ser compreendido se levados em conta, conjuntamente com as motivações econômicas, os fatores políticos, ideológicos e ideacionais subjacentes ao discurso do desenvolvimento pela infraestrutura. O enfoque é na exposição dos interesses – explícitos e implícitos – dos atores governamentais, intergovernamentais e privados que interagem entre si

[736] O autor é grato a Rogério Studart por compartilhas reflexões sobre os obstáculos do investimento em infraestrutura nos países em desenvolvimento.

e estão no âmago da agenda política da infraestrutura e na tentativa de forjar um novo ‘consenso’ no atual estágio do debate sobre o desenvolvimento.

Um caso prático é o do Brasil. O país criou o BNDES em 1952 para que este servisse não somente de um banco de projetos, mas também como um estruturador de tais projetos complexos, uma habilidade que o país carecia, conforme diagnóstico da Comissão Mista Brasil-EUA. Passados quase 70 anos de sua criação, o BNDES é reconhecidamente uma entidade com expertise na estruturação de operações complexas, desde as tradicionais hidrelétricas até operações de privatização de empresas públicas e manejo de fundos climáticos. Entretanto, o país foi perdendo paulatinamente posições nos rankings globais de qualidade da infraestrutura, ao ponto de hoje ser posicionado como um dos países com a pior infraestrutura, seja em mercados emergentes ou em desenvolvimento em geral.

Gráfico 7 – Ranking de Qualidade da Infraestrutura x PIB



Fonte: Fórum Econômico Mundial e Banco Mundial. Elaboração própria.

O impressionante desenvolvimento econômico da China, que é associado, dentre outros tipos de reformas, a massivos investimentos em infraestrutura que o país realizou nas últimas

décadas, dá um impulso ao retorno da infraestrutura ao centro da agenda de desenvolvimento.[737] Como dado anedótico, a China teria usado em apenas três anos, entre 2011 e 2013, mais concreto que os Estados Unidos usaram em todo o século 20.[738] De fato, é estimado que metade da infraestrutura instalada da China foi construída desde os anos 2000.[739] Assim, países como a China defendem a multiplicação de investimentos em infraestrutura como um pré-requisito para o desenvolvimento econômico.

O modelo chinês inspira, ainda, a discussão sobre o "mix" de instrumentos para o apoio aos demais países em desenvolvimento. A China, assim como outros países em desenvolvimento, contesta a definição de "ajuda ao desenvolvimento" do DAC-OCDE, que seria muito restrita na exigência de concessionalidade.[740] O gráfico 8 mostra a decomposição da ajuda externa chinesa entre as modalidades não-DAC (isto é, divergentes quanto aos limites mínimos de concessionalidade) e os fluxos oficiais restantes, em que prevalecem contratos com condições financeiras semelhantes às praticadas no mercado privado.

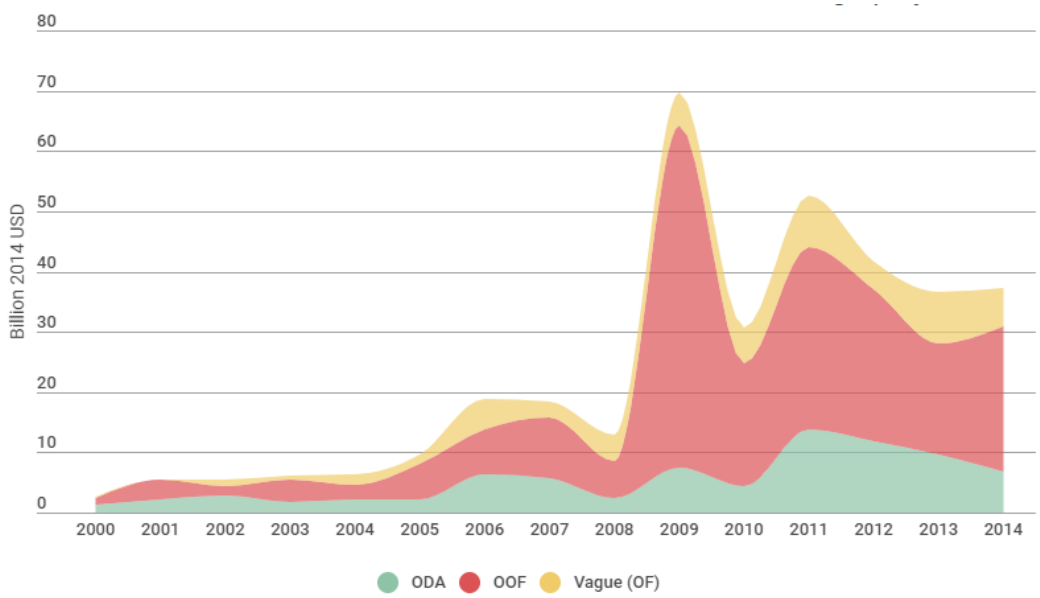
[737] LIN, Justin Yifu; WANG, Yan. *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge, Cambridge University Press: 2016.

[738] Muitos analistas apontam a "sobrecapacidade" instalada como uma das motivações da China em investir em infraestrutura em países em desenvolvimento na Ásia, África e América Latina

[739] SWANSON, Ana. *How China used more cement in 3 years than the U.S. did in the entire 20th Century, Washington Post*, 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/24/how-china-used-more-cement-in-3-years-than-the-u-s-did-in-the-entire-20th-century/?noredirect=on&utm_term=.a47d974b3ada>. Acesso em 12 maio 2019.

[740] Sobre metodologias e métricas alternativas de mensuração de fluxos e resultados da Cooperação Sul-Sul, ver: ESTEVES, Paulo. *How Governments of the South assess the results of South-South Cooperation: Case studies of South-led approaches*. DCF Policy Briefs N. 20, 2018. Sobre a definição de Cooperação Sul-Sul, ver: WAISBICH, L; SILVA, D. Guia Para Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira. Articulação Sul [Guide for Monitoring and Measurement of Brazilian South-South Cooperation. Southern Articulation], 2017. Disponível em: <http://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/06/Guia_Monitoramento_da_CSS_pdf-1.pdf>. Acesso em 19 abril 2019.

Gráfico 8: Componentes da ajuda ao desenvolvimento da China (ODA, Fluxos Oficiais Financeiros e "Indeterminados")



Fonte: AidData. Nota: ODA: possui componente de subvenção maior ou igual a 25%; OOF: propósitos primordialmente comerciais; Indeterminados são os fluxos com informações insuficientes para designar por ODA ou OOF.

A ideia de "benefícios mútuos" vem, assim, a funcionar como um elemento discursivo, persuasivo, normativo e operacional para influenciar no desenho de regras de transferência de recursos. Em última medida, as políticas operacionais espelham tais preferências

3.1.2.3 Conclusões parciais

Esta seção teve por objetivo avaliar a desenho institucional e arcabouço jurídico do AIIB e do NDB sob a ótica do debate das "visões alternativas" do desenvolvimento. Para países que exercem uma contestação *moderada*, a "visão alternativa" se expressa de maneira sutil, por mudanças incrementais em políticas operacionais e questões técnicas.

Depois de transições bem definidas no pensamento do desenvolvimento econômico – de uma liderada pelo Estado para uma liderada pelo mercado – o momento pós-CFG vê o surgimento e consolidação de um novo "consenso" sobre os hiatos de infraestrutura nos países em desenvolvimento. Os debates contemporâneos sobre mobilização do setor privado,

infraestrutura física e permeiam a agenda sobre desenvolvimento e penetram na estratégia institucional, na concepção dos instrumentos e nas abordagens operacionais do NDB e do AIIB, como se verá no item seguinte.

Tomando-se por referência de "modelo alternativo" a experiência chinesa com cooperação bilateral para o desenvolvimento, a diferenciação com o modelo do Banco Mundial, tal qual ele se manifesta na atualidade, engloba a rejeição às condicionalidades políticas e de governança, o enfoque (não exclusivo, mas majoritário) em infraestrutura, a ajuda vinculada à promoção comercial e a cooperação que tem por base a implementação de projetos específicos, e não o apoio orçamentário para políticas amplas de desenvolvimento.

Entretanto, é preciso pontuar que o "consenso" sobre infraestrutura é contestado mesmo entre alguns que são favoráveis ao papel mais assertivo e independente dos países do Sul. A agenda de infraestrutura tem sido abraçada também pelas entidades tradicionais, como o Banco Mundial. Nesse contexto, são suscitados questionamentos quanto aos benefícios, aos países em desenvolvimento, de se alinhar ao "consenso", uma vez que órgãos como o G-20 e o Banco Mundial estipulam que os investimentos à infraestrutura fluirão caso haja reformas para aprimorar o ambiente de negócios e criar um "ambiente regulatório" previsível e estável.[741] A abordagem desses órgãos fica nítida pela simples leitura de seus documentos de estratégia de país (no caso do Banco Mundial), ou dos estudos que são submetidos aos G-20 pelos especialistas ou grupos de trabalho formados pelo órgão.[742]

Para países que exercem uma contestação moderada, a "visão alternativa" se expressa de maneira sutil, por mudanças incrementais em políticas operacionais e questões técnicas. É preciso saber se, na prática, elas surtem o efeito desejado ou se as instituições continuam atuando sob paradigmas e lógicas da fase anterior, em que havia uma mais clara assimetria de poderes entre as partes.

---

[741] ALEXANDER, Nancy. The Hijacking of Global Financial Governance?, 2018. Disponível em: <https://us.boell.org/2018/04/23/hijacking-global-financial-governance>. Acesso em 12 fevereiro 2019. Ver, da mesma autora: Alexander, Nancy. The Age of Megaprojects. Project Syndicate, 2015. Disponível em : <https://www.project-syndicate.org/commentary/g20-infrastructure-investment-by-nancy-alexander-2015-07>. Para uma visão crítica do discurso dos "Billion to Trillions" dos BMDs globais e regionais, que propõe uma abordagem em "cascata" dos BMDs para o financiamento do desenvolvimento, no qual a primeira etapa seriam as reformas jurídicas, ver o prefácio de Paulo Esteves à obra "Country Systems at the center of transformations of international development finance", Conectas Direitos Humanos, 2018.

[742] Sobre as estratégias de país, ver item 2.4.1. Ver: HIGH LEVEL PANEL ON INFRASTRUCTURE. *Recommendations to G20, 2011. – Final Report*. Disponível em: <https://us.boell.org/sites/default/files/downloads/HPL_Report_on_Infrastructure_10-26-2011.pdf>. Acesso em 19 novembro 2017.

Por último, observe-se que, dentre tantas outras questões relevantes no debate sobre diferentes modelos de cooperação para o desenvolvimento, tem ficado em evidências nos últimos anos o tema do endividamento, isto é, os critérios e políticas dos doadores para garantir que os financiamentos sejam financeiramente sustentáveis para o tomador. Um trabalho de alunos do mestrado da universidade de Harvard, forjado (deliberadamente e dentro das regras da instituição) para ser uma espécie de "parecer" ao governo dos EUA, argumentou que a China pratica a "diplomacia do caderno de dívidas" (*debtbook diplomacy*).[743] Essa estratégia de política externa consistiria em oferecer ajuda bilateral em volume e condições que gerariam dependência financeira em troca de apoio político, inclusive quanto a temas sensíveis, como o status de Taiwan. Imediatamente a expressão cunhada pelos autores subiu ao debate público, devidamente renomeado para "diplomacia da armadilha de dívidas" (*debt-trap diplomacy*).

Desde então, uma infinidade de análises tem sido produzida para endossar ou refutar a tese de que a China está levando países em desenvolvimento a se endividarem novamente, após esforços da comunidade internacional nos anos 2000 de perdoar dívidas soberanas no âmbito da Iniciativa para Países Pobres Altamente Endividados (*Highly Indebed Countries Poor Countries Initiative*). As análises passaram a cobrir, além dos canais de cooperação bilaterais, o endividamento decorrente da *Belt and Road Initiative*, uma prioridade do mais alto nível para a política interna e externa chinesa nos anos recentes. Segundo estudo do *Center for Global Development*, influente think-tank baseado em Washington, D.C., pelo menos oito países estariam em situação crítica de endividamento.[744] A contra-crítica é a de que não é a China que responde pela maior parte dos débitos dos países que estão com níveis elevados de endividamento, e que estra em renegociado dívidas com as contrapartes soberanas.

Para uns, o modelo chinês é de imprudência e desprezo aos parâmetros internacionalmente consolidados – sempre após difíceis negociações – de respeito aos direitos humanos, *accountability*, transparência na assistência ao desenvolvimento. Para outros, a tomada de risco e o relacionamento de longo prazo estabelecido pela China com os países-tomadores, além da relação horizontal, seriam valores e abordagens de emancipação do Sul Global frente à "dependência" das fontes tradicionais dominadas por países do "Norte".

---

[743] PARKER, Sam; CHEFITZ, Gabrielle. *Debtbook Diplomacy China's Strategic Leveraging of its Newfound Economic Influence and the Consequences for U.S. Foreign Policy*. Harvard Kenney School, Policy Analysis Exercise, 2018.

[744] HURLEY, J.; MORRIS, S.; PORTELANCE, G. Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective, Center for Global Development, Policy Paper n. 121, 2018.

3.1.3 Da coordenação operacional à terceirização jurídica: as feições da complementaridade do NDB e do AIIB face às instituições tradicionais

O sistema de BMDs opera dentro do "ecossistema" das instituições de financiamento do desenvolvimento atuantes nas esferas global, regional, nacional e local. O desafio da atuação coletiva, tratado nesta subseção, pode ser conceituado como a necessidade de os BMDs estabelecerem estruturas de cooperação e coordenação entre eles próprios e com a constelação de instituições de IFDs operando em todos os níveis, para atingir patamares mais elevados de coesão, eficiência e impacto no desenvolvimento.

Há décadas os BMDs (e IFIs em geral) recebem recomendações e orientações de atores externos para atuarem juntos como um sistema na consecução dos objetivos globais do desenvolvimento. Como dito anteriormente, a arquitetura do novo milênio da "ajuda ao desenvolvimento", construída sob os auspícios do DAC-OCDE a partir da 1ª Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento realizada em Monterrey e suas sucessivas declarações (Paris (2005), Accra (2008), Busan (2012) e Adis Abeba (2015)), tem como um de seus pilares a agenda de "efetividade do desenvolvimento". Nesta agenda, incluem-se os seguintes compromissos como: (i) Harmonização de políticas e práticas: padronização e convergência entre os padrões aplicáveis a áreas como controle da boa gestão do uso dos recursos e gestão socioambiental; (ii) Uso de sistemas domésticos: uso dos arranjos, normas, instituições e políticas domésticas; e (iii) Melhoria e mensuração dos resultados: medir a efetividade pelos resultados, com base em indicadores acordados.[745]

Nos últimos anos, com a aprovação da Agenda pós-2015 (os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), o debate tem se concentrado em como os BMDs podem agir articuladamente para auxiliar na diversificação das fontes de financiamento para além do capital aportado pelos países-membros, incluindo os recursos do setor privado, das agências bilaterais de cooperação, dos bancos nacionais de desenvolvimento e das organizações de filantropia/não-governamentais. Em outubro de 2018, o Grupo de Pessoas Eminentes do G-20 sobre Governança Financeira Global (GPE-GFG) divulgou seu relatório final instando os líderes

[745] ELEGBE, S. Williams, op. cit., p. e CONECTAS DIREITOS HUMANOS, op. cit., p.

políticos a recalibrarem a governança do sistema financeiro global, fazendo as IFIs "coletivamente entregar muito mais do que a soma de suas contribuições individuais". [746]

Na era do pós-CFG, o debate sobre a atuação dos BMDs como um "sistema" embute duas ideias principais. A primeira é a de que os BMDs devem liderar esforços da comunidade internacional na provisão de bens públicos globais (BPGs), como soluções para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, controle de epidemias, estabilidade financeira e geração de conhecimento sobre o desenvolvimento. O relatório do EPG, por exemplo, recomenda que os BMDs integrem os BPGs nas estratégias de país e alinhem papéis e responsabilidades com base em suas vantagens comparativas. Esta última recomendação referente a uma divisão de trabalho entre os múltiplos atores está intimamente relacionada ao segundo ponto, que é o papel dos BMDs em atrair financiamento privado para projetos de desenvolvimento, de modo a alavancar o capital acionário limitado (ou dinheiro dos contribuintes), especialmente para o setor de infraestrutura, em que o déficit de financiamento é calculado na casa de trilhões.

Na análise realizada a seguir sobre a contribuição do NDB e do AIIB à atuação coletiva do sistema de BMDs, três aspectos são discutidos. O primeiro é a questão do aumento do volume e racionalização dos recursos disponíveis para projetos e programas de desenvolvimento. O segundo é a convergência operacional, de políticas, procedimentos e abordagens. O terceiro é a harmonização de procedimentos de formulação e revisão de normas que regem a transferência de recursos, que é tratado na seção seguinte. Neste primeiro momento, a questão da harmonização compreende os métodos operacionais e instrumentos jurídicos pelos quais o BMDs buscam harmonizar e coordenar suas operações pela ótica da prática do financiamento. Nesse quesito, este trabalho sustenta que, como extremo do pragmatismo institucional, o NDB e o AIIB, especialmente o último, estão promovendo uma "terceirização jurídica" (ou regulatória) por técnicas de delegação da aplicação normativa a terceiras contrapartes (BMDs parceiros, bancos nacionais de desenvolvimento e sistemas de país). Na próxima seção (3.2), analisa-se os procedimentos de formulação e aplicação das regras quanto à estrutura e função dos mecanismos de diálogo, consulta e participação

[746] GLOBAL FINANCE GOVERNANCE. Making the Global Financial System Work for All, Report of the Eminent Persons Group on Global Financial Governance ("EPG Report"). 2018. Disponível em: <https://www.globalfinancialgovernance.org/report-of-the-g20-epg-on-gfg/>.

3.1.3.1 Maximização e racionalização dos recursos: possibilidades de distensão institucional e sistêmica

Inicialmente, entende-se que é preciso apresentar uma visão geral da estrutura de capital e finanças dos BMDs para em seguida tratar de três desafios enfrentados por tais instituições para aumentar e racionalizar seus recursos em busca de resultados mais efetivos e duradouros sobre o desenvolvimento.

I. Estrutura de capital e finanças dos BMDs

A estrutura de capital dos BMDs é composta pelo capital autorizado (*authorized capital*), capital subscrito *(subscribed capital*), capital exigível (*callable* capital) e capital integralizado *(paid-in capital*). O capital autorizado é fixado pelo estatuto e periodicamente revisto pelo Conselho de Governadores.

A diferença do capital autorizado em relação ao capital subscrito é que este último denota o volume total efetivamente posto em compromisso e alocado entre os países-membros. A prática é que a soma dos dois sejam equivalentes ou muito próximas. O capital exigível (*callable capital)* é o valor referente ao capital comprometido por cada Estado-membro, porém apenas uma fração é efetivamente transferida para a instituição (*paid-in capital*). A proporção inicial entre os dois é geralmente de 1:5. Com os aumentos de capital subsequentes, a proporção diminuiu sensivelmente nos principais BMDs, que chegam a ter apenas 10% do capital pago frente ao exigível.[747] Nos BMDs menores, os acionistas efetivamente aportam mais recursos e essa proporção aumenta para 25%.[748]

São quatro as principais fontes de financiamento dos BMDs. A mais importante delas, e que responde sobremaneira pelo sucesso do modelo de negócios dos BMDs, é a captação de recursos junto a investidores privados nos mercados domésticos e internacionais, pela emissão

[747] ODI. A guide to multilateral development banks. 2018. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12274.pdf >. p. 25. Acesso em 10 de maio de 2019.

[748] Id. Ibid. Explica-se o percentual mais alto pela necessidade de países-membros de instituições menores, que em regra são controlados por países-tomadores ou em desenvolvimento, de demonstrar que estão comprometidos com a robustez financeira das organizações junto a agências de avaliação de crédito. Sobre o papel das agências de rating de crédito na conformação da estrutura de capital e na gestão financeira dos BMDs, cf. item 3.1.3.1.

de títulos de dívida com condições extremamente favoráveis aos emissores (os BMDs), visto que em sua maioria tais instituições são avaliadas como de baixíssimo ou nulo risco de crédito pelas agências de rating. O quadro 3, abaixo, lista o *rating* de BMDs selecionados. Os baixos juros cobrados dos BMDs permite que eles repassem seus recursos a uma taxa inferior ou equivalente à do mercado, tornando-se assim uma opção de financiamento atrativa mesmo para países de renda média, que em tese não sofrem com escassez de capitais na mesma intensidade que os de renda baixa.

Quadro 3 – Rating de crédito de BMDs selecionados (Longo prazo/Curto Prazo) – dezembro/2018

BMD	S&P	Moody's	Fitch
BIRD	AAA/A-1+	Aaa/P-1	AAA/F1+
IDA	AAA/A-1+	Aaa/P-1	-
IFC	AAA/A-1+	Aaa/P-1	-
BID	AAA/A-1+	Aaa/P-1	AAA/F1+
EBRD	AAA/A-1	Aaa/P-1	AAA/F1+
AfDB	AAA/A-1+	Aaa/P-1	AAA/F1+
ADB	AAA/A-1+	Aaa/P-1	AAA/F1+
NDB	AA+/A-1+	-	AA+/F1+
AIIB	AAA/A-1+	Aaa/P-1	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações dos BMDs e agências de rating.

A segunda fonte de financiamento são os aportes iniciais e subsequentes de capital pelos países acionistas. Esse tipo de capitalização ocorre de maneira esporádica na maioria dos BMDs, e sua relevância é alta apenas para aqueles BMDs que realizam majoritariamente financiamento concessional (isto é, com taxas abaixo das praticadas pelo mercado) e/ou repasse de recursos não-reembolsáveis (*grants* ou subvenções). A entidade mais conhecida nesse ramo é a IDA, cuja recapitalização ocorre a cada 3 anos, mas que não obstante realizou sua primeira emissão de dívida em 2018, no montante de USD 1,5 bi.[749] As receitas do BIRD, a primeira

[749] BANCO MUNDIAL. IDA launches Inaugural Bond, Pioneering New Model for Development Finance: First IDA bond raises US$1.5 billion from investors around the world. 2018. Disponível em:

instituição do Grupo Banco Mundial, revertem, parcialmente, em favor da IDA. No âmbito de outros BMDs, a recapitalização periódica ocorre, mas também para benefício primário de subsidiárias ou fundos especiais que operam com empréstimos concessionais ou não reembolsáveis, como é o caso do AfDB e seu *African Development Fund* e mesmo da nova geração de BMDs – o AIIB e o NDB – que estabeleceram seus próprios fundos de preparação de projetos com a missão de prover exclusivamente financiamento não-reembolsável para auxiliar governos e empresas na estruturação de projetos.[750]

Os estatutos dos BMDs normalmente conferem direitos de preferência na subscrição de novas ações autorizadas em hipóteses de aumento de capital, uma forma de garantir que os membros possam decidir sobre a manutenção ou diluição da posição acionária. Emendas que modifiquem esse direito de preferência na aquisição de cotas do capital requerem a unanimidade dos votos dos países-membros do AIIB, BID, ADB, AfDB e EBRD.[751]

Por outro lado, os acordos constitutivos normalmente não trazem de maneira expressa os critérios e fórmulas para a alocação inicial e subsequente de cotas entre os membros, embora alguns estipulem limites mínimos e máximos por determinados grupos de países. As notas explanatórias ao acordo constitutivo do AIIB registram o entendimento comum do países-fundadores de que o parâmetro inicial para a alocação do estoque de capital é a participação do país na economia global, mensurada pelo Produto Interno Bruto (PIB).[752] A fórmula do BIRD esteve durante a maior parte de sua existência atrelada à do FMI e apenas foi modificada após a Crise Financeira Global (2007-2008), como um elemento das reformas de "voz e governança" empunhadas pelo G-20.[753]

A terceira fonte de capital são as receitas operacionais, entre as quais se incluem o reembolso de empréstimos, garantias e outras operações mais o serviço de dívida e pagamento de taxas e comissões, e os lucros acumulados. Na prática, os BMDs não realizam distribuição de lucros e as rendas correspondentes às operações de crédito revertem em favor da instituição para o custeio de despesas operacionais. Esse modelo de financiamento administrativo é, por

<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/04/17/ida-launches-inaugural-bond-pioneering-new-model-for-development-finance-first-ida-bond-raises-us-1-5-billion-from-investors-around-the-world>. Acesso em 10 de maio de 2019.

[750] AIIB *Special Project Preparation Fund* e NDB *Project Preparation Fund*.

[751] AIIB, Art. 53(2); BID, Art. XII, b; ADB, Art. 59; AfDB, Art. 60; EBRD, Art. 56(2).

[752] AIIB. *Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank*, p. 3.

[753] As reformas são abordadas com mais detalhes no Capítulo 3. De modo sucinto, elas podem ser agrupadas em três pilares: maior percentual de ações com direito a voto, responsividade e representatividade dos países em desenvolvimento na instituição. Ver: WORLD BANK-IMF DEVELOPMENT COMMITTEE. *Shareholding Review: Report to Governors*, DC2015-0007. September 28, 2015.

um lado, menos oneroso aos países-membros, mas atrai críticas por ser uma potencial fonte de incentivos para que os BMDs aumentem o volume de desembolsos e assumam menos riscos, em potencial conflito com uma avaliação do impacto dos projetos sobre o desenvolvimento e de operações em países que, embora mais arriscados sob o ponto de vista do risco do crédito, seriam merecedores de mais assistência por parte das instituições.

A quarta fonte de recursos dos BMDs são os fundos especiais administrados por tais instituições. O mandato para operar esse tipo de fundo advém, em praticamente todos os BMDs, de disposições estatutárias, que por sua vez dispõem, de modo bastante uniforme, que a contabilidade e o manejo dos recursos dos fundos especiais devem se dar de maneira apartada dos recursos ordinários da instituição.

II. O papel das agências de rating de crédito: constrangimentos e condicionantes para o multilateralismo dos países emergentes

O primeiro enfoque de análise é a metodologia de avaliação da robustez econômicofinanceira dos BMDs. Como explicado no capítulo no item anterior, a maior parte dos recursos dos BMDs provém de emissões de dívida e outras modalidades de financiamento ofertadas pelos agentes que operam nos mercados internacionais de capitais. Desta maneira, a fim de atingir o grau de investimento, os BMDs devem se adequar aos critérios de avaliação das agências de *rating* de crédito (ARCs).[754] Algumas análises enxergam um conservadorismo das ARCs na avaliação dos BMDs. Estas fariam uso de métricas "mecânicas" para avaliar o risco do investimento nos títulos emitidos no mercado internacional pelos BMDs. Além disso, as agências de *rating* não estariam conferindo o devido peso a características únicas dos BMDs que os diferenciam das instituições financeiras privadas, como o status de credor preferencial.[755] Delikanli et al observam que as ARCs tornaram-se mais rígidas após a Crise Financeira Global,

[754] Sobre o papel das agências de rating de crédito em condicionar as políticas econômicas e delimitar o espaço autônomo de políticas (*policy space*) dos Estados, com repercussões sobre a democracia nacional, ver: FARIA, J. E. C. *Sociologia Jurídica*: Direito e conjuntura. Ed. 2ª Série GVlaw. São Paulo: Saraiva, 2008.

[755] SETTIMO, R. Towards a More Efficient Use of Multilateral Development Banks Capital. Occasional Paper Series 393, Roma, Bank of Italy, 2017; HUMPHREY, C. Are Credit Rating Agencies Limiting the Operational Capacity of Multilateral Development Banks?. Paper Commissioned for the Inter-Governmental Group of 24. Washington DC: G24. 2015.; HUMPHREY, C. The Role of Credit Rating Agencies in Shaping Multilateral Finance Recent Developments and Policy Options. Paper Commissioned for The Inter-Governmental Group of 24. Washington Dc: G24. 2018.

ao ponto de os BRICS estarem ensaiando, já há algum tempo, a criação de uma agência de avaliação de risco para dívidas soberanas.[756] Segundo os mesmos autores:

> It is clear that **rating agencies came short in understanding and reflecting adequately the very distinct public nature of MDBs**, as highly capitalized conservative institutions with very committed sovereign shareholders, as well as preferred creditor status (implying that the debt to an MDB should remain due even if legislators impose restrictions such as foreign exchange or capital controls) and numerous other advantages relative to banks and even sovereigns [...] the applied methodology [of CRA supranationals' reports] is still short of reflecting the very distinct nature of MDBs and challenges the credibility of the ratings.[757]

De fato, seguindo recomendação do G-20, os BMDs têm buscado estabelecer um diálogo coletivo com as ARCs para a recalibragem dos critérios de julgamento, e estas têm promovido algumas atualizações nas metodologias de avaliação das "instituições de financiamento multilaterais" (*multilateral lending institutions*) para atender a pedidos de que características positivas peculiares dos BMDs tenham maior peso nas avaliações.[758]

Importante notar que os critérios usados por agências como a Standard & Poor's (S&P) para avaliar a robustez de capital dos BMDs não se restringem a métricas tradicionais, como o capital ajustado ao risco (*risk-weighted capital*) e o índice de liquidez, mas também envolvem aspectos qualitativos e subjetivos: governança, expertise gerencial e políticas institucionais.

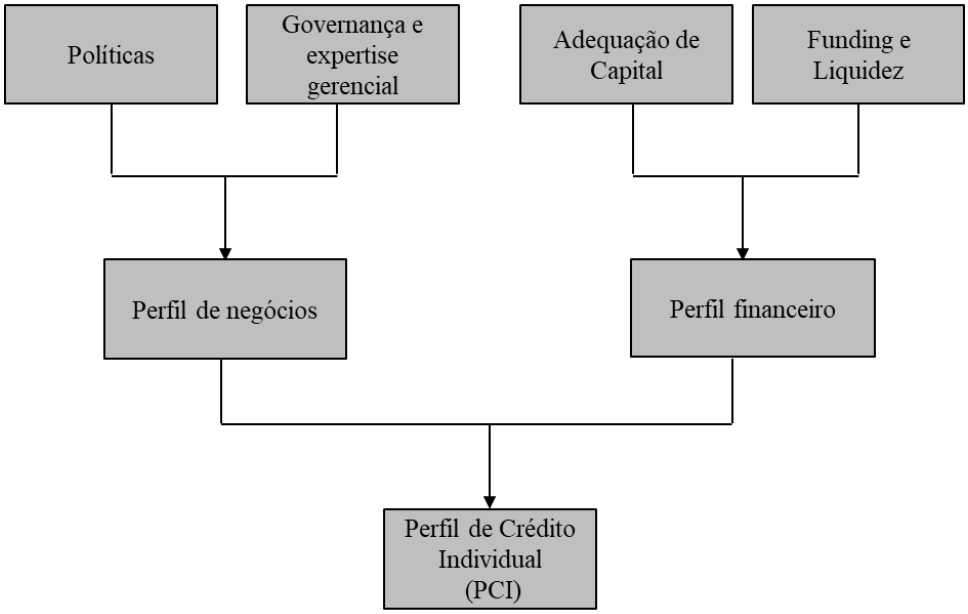
---

[756] Na declaração final da cúpula de Goa (Índia), realizada em outubro de 2016, os BRICS mencionaram a criação de uma possível Agência de Rating dos BRICS ("We welcome experts exploring the possibility of setting up an independent BRICS Rating Agency based on market-oriented principles, in order to further strengthen the global governance architecture"). BRICS. 8th BRICS Summit: Goa Declaration, 2016.

[757] DELIKANLI *et. al*, op. cit., 2018, p. 116.

[758] Entre as diferenças que separam a estrutura de capital as finanças de um BMD das instituições financeiras tradicionais estão: (i) BMDs não captam depósitos (muito raramente) nem possuem acesso a janelas de redesconto e outros programas de assistência emergencial de bancos centrais, mas em compensação tendem a ter altas reservas de capital e bons índices de liquidez; (ii) BMDs têm um mandato de promover o desenvolvimento econômico e social e não de gerar o máximo de lucros, o que implica (não em todos os casos) menores taxas de retorno sobre o capital, compensadas por privilégios e imunidades como a isenção de impostos sobre suas operações financeiras; (iii) BMDs raramente distribuem lucros aos países-acionistas (tal decisão cabe ao Conselho de Governadores ou de Diretores e é discricionária), aumentando assim os lucros retidos; (iv) BMDs têm a garantia de suporte extraordinário dos governos (capital exigível); (v) BMDs desfrutam do status de "credor preferencial", uma garantia implícita (não tem base jurídica bem definida) de que, caso um devedor declare moratória, os BMDs serão os primeiros a ter as obrigações adimplidas, inclusive nos programas de reestruturação de dívida soberana. Ver: Standard & Poor's. *Multilateral Lending Institutions and other Supranational Institutions Ratings Methodology*, 2017.

Figura 7 – Metodologia de avaliação de Instituições de Empréstimo Multilaterais da Standard & Poor's



Fonte: Standard & Poor's (2017).

Na escala de avaliação da S&P sobre as políticas, se o BMD tem um histórico de mais de duas décadas de cumprimento de seu "mandato público" e é esperado que assim permaneça no futuro, bem como se o histórico do pagamento das contribuições de capital pelos países demonstra comprometimento com a instituição, ele é avaliado como "muito robusto".[759] Outros critérios que contam para a avaliação do marco de políticas são: abrangência geográfica das operações, episódios de saída de acionistas importantes (*major shareholders*) e estabelecimento da instituição por meio de um tratado formal.

Na análise da governança, a S&P leva em consideração a estrutura de controle, os mecanismos de auditoria e avaliação internos e a política de dividendos. Adentrando uma área de intensa carga política, é avaliada a distribuição de poder dentro da instituição entre as diferentes categorias de países, como os tomadores e emprestadores. BMDs em que os tomadores exercem alto poder de influência sobre os processos decisórios são classificados como tendo uma governança "regular" ou "fraca", por apresentarem, na visão a agência, possíveis conflitos de interesses. A S&P favorece BMDs que tenham uma "composição balanceada e diversificada de países-acionistas". Em mais um exemplo de como os BMDs

[759] *Id. Ibid.*, p.6.

exercem uma autoridade regulatória horizontal (isto é, agentes externos assimilam voluntariamente e de modo unilateral os padrões regulatórios e normativos originados de um BMD), a S&P considera o ranking dos países-acionistas nos Indicadores de Governança para a Efetividade dos Governos, do Banco Mundial, mas é ressaltado que essa fonte é utilizada como "um ponto de referência e quando considerado apropriado".[760]

Na análise de expertise gerencial, a S&P avalia a experiência dos membros dos órgãos administrativos e a habilidade de implementação de planos estratégicos e objetivos operacionais, assim como os sistemas de gestão de riscos.[761]

Na justificativa da avaliação atribuída ao NDB (AA+), a S&P notou que não foi creditado um acréscimo relativo ao apoio eventual extraordinário (capital exigível), algo que para outros BMDs é fator de incremento da nota, devido ao fato de que nenhum dos BRICS possui *rating* igual ou maior que a do próprio NDB.[762] A S&P observou que os pagamentos das cotas integralizadas seguiam o cronograma estipulado. Essa observação foi suscitada por analistas quando vieram a público informações de que o Brasil pretendia estender (ou atrasar) o prazo para pagamento da última parcela devida no ano de 2018.[763]

Quanto à governança, a agência notou, ainda, que a composição do quadro de membros é restrita, e que isso pode ser negativo na medida em que aumenta a concentração do portfólio e, consequentemente, a exposição ao risco. Outra fonte de risco, na avaliação da agência, e em consonância com sua metodologia, é o fato de que o NDB é um BMD controlado pelos países-tomadores (ver item 3.2.1). Por ser tão incisiva sobre aspectos de governança de extrema relevância para uma discussão sobre a modelagem jurídica de estruturas multilaterais de cooperação, como a que é realizada por este trabalho, merece destaque uma passagem do relatório de avaliação da S&P sobre o NDB:

> The shareholder structure, with borrowing-eligible members holding all the voting shares, could present a certain degree of agency risk, in our view. This potential conflict of interest constrains our assessment of NDB's governance and management

[760] *Id. Ibid*, p. 7.
[761] *Id. Ibid*., p. 7.
[762] STANDARD & POOR'S. New Development Bank Assigned 'AA+/A-1+' Ratings; Outlook Stable, 29 de Agosto de 2018.
[763] ARAÚJO, C.; PUPO, F.; SIMÃO, E. Aporte no 'banco dos BRICS' deve ser adiado para 2019. Valor Econômico. 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5766281/aporte-no-banco-dos-brics-deve-ser-adiado-para-2019>. e ZEIDAN, R. Vamos jogar fora o Banco dos Brics?. Folha de São Paulo. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/rodrigo-zeidan/2018/09/vamos-jogar-fora-o-banco-dos-brics.shtml>. Acesso em 10 de maio de 2019.

> expertise. However, we note that no member holds veto power. A special majority (four out of five members) is required for milestone decisions, including earnings distributions and increases in capital subscriptions. NDB has a nonresident board, unlike many other peers, but we do not see this as undermining its oversight or decision-making in a meaningful way.[764]

O relatório da mesma agência sobre o AIIB (AAA) destaca a presença, no quadro de membros, de vários países com rating "AAA" e o percentual de 20% de capital pago, um dos maiores entre todos os BMDs (após sucessivos aumentos esse percentual tende a cair a uma média de 10% ou mesmo patamares inferiores).[765] A agência avaliou positivamente a decisão do AIIB de permitir até 15% do volume de financiamentos para investimentos fora da região asiática, mas ressaltou que tais investimentos devem ter por objetivo incrementar o comércio global, a conectividade e a integração econômica dos países não-regionais com a Ásia. Como se verá no item a seguir, aproximadamente 50% dos projetos aprovados pelo AIIB nos seus primeiros anos foram em regime de cofinanciamento com outros BMDs. A opinião da S&P é de que esse arranjo é positivo por compartilhar riscos e evitar a exposição elevada a um único país-tomador, mas a agência manifesta também seu julgamento favorável quanto ao aumento do número de projetos financiados isoladamente pelo AIIB, como um sinal de que o banco está cumprindo com sua missão de figurar como mais um mecanismo de financiamento à infraestrutura na região.

A avaliação da agência sobre os arranjos de governança do AIIB é digna de nota. O Conselho de Diretores e o marco de *accountability* sobre a delegação de poderes para os órgãos executivos são dois dos tópicos da avaliação. Sobre tais arranjos, a S&P tem uma avaliação global favorável:

> We do not believe this constrains decision-making or information flow to a meaningful extent. In fact, the board meets in person quarterly and holds virtual meetings as needed. Notably, in April 2018, the board of directors approved an accountability framework, which shifts more responsibility to management. This will enable management to approve loans, in line with agreed policies and strategies, and the appropriate risk functions, in effect streamlining decision-making and upholding its lean management philosophy.[766]

---

[764] *Id. Ibid, p. 4*.
[765] S&P GLOBAL RATINGS. *Rating Direct: Asian Infrastructure Investment Bank 'AAA/A-1+' Ratings Affirmed on Criteria Revision; Outlook Remains Stable.* 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/treasury/_common/_download/SPGlobalRatings_Feb_15_2019.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[766] *Id. Ibid,* p. 4.

O regime de recrutamento universal do banco também foi tratado como positivo pela agência. Ao contrário do NDB, o AIIB não reserva as vagas do corpo técnico a cidadãos e cidadãs dos países-membros.[767]

III. Aumento de capital dos BMDs

Como bem enfatizado por Humphrey, a reforma das metodologias das agências de rating, para propiciar um "conforto" aos BMDs de que estes podem assumir maiores riscos seguros de que não sofrerão um rebaixamento da nota de crédito, deve vir idealmente acompanhada de um outro tipo de medidas: o aumento das reservas e disponibilidades de capital dos BMDs individual e coletivamente considerados.[768]

A ambiciosa agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as metas do Acordo de Paris demandam um volume considerável de financiamento do desenvolvimento. Apenas para a infraestrutura nos países em desenvolvimento, é estimado que serão necessários US$ 90 trilhões até 2030.[769]

Uma instituição como o Banco Mundial dispunha, em 2012, de uma capacidade média de desembolsos anuais entre US$ 15 a US$ 18 bilhões de dólares. Em 2010, os países do G-20 haviam se comprometido a aumentá-la para cerca de US$ 25 bilhões anuais. Em termos globais, o volume de financiamentos dos BMDs está aquém das necessidades de capital dos países em desenvolvimento, seja para redução da pobreza, mitigação e adaptação às mudanças climáticas ou todas as outras políticas de melhoria das condições de vida, trabalho e realização de direitos econômicos, sociais e culturais. Em 2015, a exposição total dos sete BMDs com avaliação "AAA" era de US$ 894 bilhões.[770] Um mero cálculo aritmético indica que, mesmo com uma elevação anual significativa da exposição, ainda assim os BMDs não seriam capazes de,

[767] *Id. Ibid.*
[768] HUMPHREY, C. The Role of Credit Rating Agencies in Shaping Multilateral Finance Recent Developments and Policy Options. 2018. Disponível em: <https://www.g24.org/wp-content/uploads/2018/04/The-Role-of-Credit-Rating-Agencies-in-Shaping-Multilateral-Finance.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.
[769] PALTER, R. *Bridging Global Infrastructure Gaps.* McKinsey Global Institute, 2016.
[770] A exposição se refere à "Exposição Relacionada ao Propósito" (ERP), definida pela S&P (agência de rating) como o portfólio de empréstimos relacionados à missão dos BMDs, e incluindo-se financiamentos, garantias e investimentos (*equity*). Ver: SETTIMO, R. *Towards a More Efficient Use of Multilateral Development Banks Capital*. *Occasional Paper Series 393*, Roma, Bank of Italy, 2017.

sozinhos, preencher o volume total de investimentos necessários para readequar e modernizar a infraestrutura dos países em desenvolvimento e atingir as demais metas dos ODS.

Em 2010, com a economia global ainda enfraquecida e a zona do euro entrando em uma nova crise, o G-20 iniciou um programa de capitalização dos BMDs. Seguindo recomendação de um relatório de especialistas sobre a modernização da governança do Banco Mundial (ver item 3.2.1 abaixo), ficou acordado que haveria, a cada 5 anos, uma revisão da posição acionária dos países membros. Na prática, para facilitar a operacionalização desse compromisso, os países concordaram em realizar um Aumento Geral de Capital (AGC) no Banco Mundial, intercalados por Aumentos Seletivos de Capital (ASC), além de reformas de voz e voto nas instituições de Bretton Woods. O primeiro AGC ocorreu no próprio ano de 2010 e injetou US$ 86 bilhões no Grupo Banco Mundial. Em 2018, um novo AGC aumentou em US$ 13 bilhões o capital da instituição.

Desde 2013, o G-20 tem discutido opções para alavancar ainda mais os recursos dos BMDs, de forma que essas instituições assumam mais riscos para reduzir a necessidade de novos aportes de capital pelos países-acionistas, sem comprometimento de suas notas de crédito junto às agências de rating.[771] Uma razão não explicitamente declarada subjacente a esse apelo para um uso mais eficiente dos recursos é a percepção de alguns países desenvolvidos de que novas fontes de financiamento, como o AIIB e o NDB, significam que os países de renda média (PRMs), grandes tomadores de empréstimos dos BMDs, possuem uma menor necessidade de financiamento das instituições multilaterais tradicionais. Por outro lado, há vozes favoráveis a uma redução dos empréstimos aos países de renda média para direcionar os recursos a países menos desenvolvidos e a Estados em situação de conflito, onde viverão a maior parte das pessoas em situação de pobreza até 2030. Entre elas, a dos próprios países BRICS.[772]

Na tentativa de atender à demanda dos líderes políticos do G-20 para que façam "mais com menos", os BMDs enfrentam um dilema, bem apreendido por Gallagher & Munir:

[771] O Canadá levantou o tema da otimização dos balanços dos BMDs na cúpula do G-20 em Los Cabos (México), em 2012. Em 2015, o G-20 aprovou o Plano de Ação para a Otimização dos Balanços dos BMDs na cúpula de Anatólia (Turquia). Para mais informações, ver: G-20. Multilateral Development Banks Action Plan to Optimize Balance Sheets, 2015. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/Multilateral-Development-Banks-Action-Plan-to-Optimize-Balance-Sheets.pdf>. Acesso em 17 outubro 2017.

[772] "Multilateral Development Banks are considered by developing countries as important partners in helping them meet their long term development finance needs. In the current global economic environment, the Banks need to mobilize more resources to increase their assistance to low income and other developing countries including finding ways of expanding their lending capacity, so that development finance is not neglected". UNIVERSITY OF TORONTO. BRICS Finance Ministers' Joint Communiqué. 2011. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110922-finance.html>.

> MDBs seemingly face a dilemma whereby rating agencies require MDBs to maintain their low risk profiles intact otherwise they may be at a risk of a downgrade. Meanwhile, MDBs are faced with the pressure to increase the quantum of their lending operations to meet their development objectives.[773]

Do ponto de vista sistêmico, há um grande debate sobre possibilidades de reorganização estrutural ou incremental dos balanços e unidades dos BMDs para potencializar os seus limites de investimentos. Estudo realizado por Gallagher & Munir traçou dois cenários: um em que os bancos mantinham seu *rating* AAA e outros em que haveria uma tolerância de rebaixamento (*downgrade*) para AA+. Os resultados mostraram que, na primeira projeção, haveria um incremento global da disponibilidade de recursos dos BMDs em mais de US$ 1,9 trilhões, enquanto o segundo cenário resultaria em um aumento de US$ 598 bilhões no volume de capital total dos BMDs livres para financiamentos no mundo em desenvolvimento.[774]

A agenda de otimização dos balanços iniciada em 2012 levou alguns BMDs a introduzir mudanças significativas nas suas estruturas organizacionais, na busca por mais eficiência no uso dos recursos e liberação de mais disponibilidades de capital para a potencialização do volume de financiamentos e desembolsos anuais. Uma das medidas tomadas foi a fusão entre o balanço patrimonial das afiliadas encarregadas de empréstimos concessionais e o da estrutura principal de crédito não-concessional. Como as regras prudenciais e operacionais das estruturas que operam com crédito concessional lhes permite maior tomada de risco (dado que são dedicadas a países mais pobres que normalmente têm maior risco de crédito na avaliação dos agentes do mercado financeiro), estima-se que, no caso do Banco Asiático de Desenvolvimento (que se fundiu com o Fundo Asiático de Desenvolvimento), houve uma expansão total de 50% na capacidade de empréstimos.[775]

Como discutido previamente, em muitos BMDs a proporção original entre o capital efetivamente pago e o capital subscrito se situa entre 20-50%. Com o tempo, os aumentos sucessivos de capitais reduzem essa proporção e, hoje, ela é de menos de 10% na maioria dos

---

[773] GALLAGHER, K.; MUNIR, W. Scaling up Lending at the Multi-Lateral Development Banks: Benefits and Costs of Expanding and Optimizing MDB Balance Sheets. 2018. Disponível em: <http://www.bu.edu/gdp/files/2018/04/Munir_Gallagher_2018-1.pdf>.

[774] *Ibid.*

[775] LEE, N. *Toward Better Multilateral Development Banks: Can the United States and China Lead Together?*, In: GOODMAN, M.; YU, Y.; REMLER, D. Parallel Perspectives on the Global Economic Order: A U.S.-China Essay Collection. CSIS – Center for Strategic & International Studies, 2017.

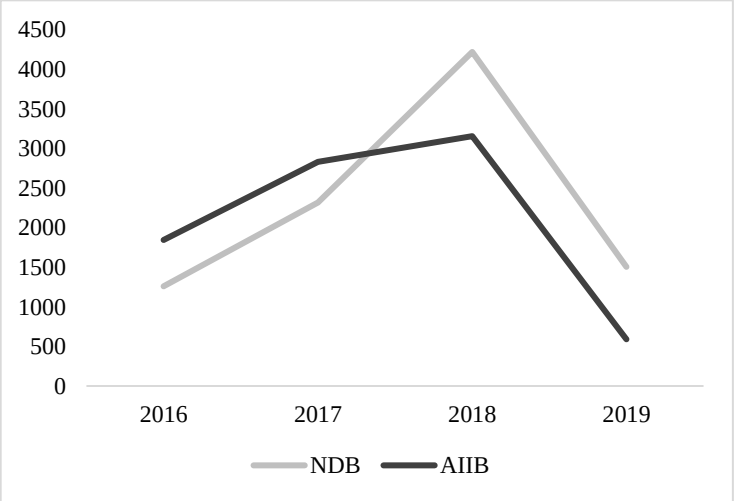
BMDs[776]. Isso permite grande alavancagem de recursos dos tesouros domésticos e explica, em parte, a atratividade desse modelo de estrutura de cooperação.

Os estatutos dos principais BMDs globais e regionais contêm, no entanto, uma regra prudencial que limita o volume total de empréstimos a 100% do capital livre e sem agravos (*unimpaired capital*).

Nesse sentido, o estatuto do AIIB inova ao prever a autorização para que, mediante decisão do Conselho de Governadores por maioria super-qualificada, o banco possa "alavancar" sua exposição em até duas vezes e meia (250%) o volume de capital disponível após a subtração do montante agravado.

Nos primeiros anos, o montante total de empréstimos do NDB (US$ 9,2 bilhões) foi ligeiramente maior que o do AIIB (US$ 8,4 bilhões).

Gráfico 9 – Volume de financiamento do NDB e do AIIB (2016-2019*) – US$ mi



Fonte: NDB e AIIB. Elaboração própria. Obs.: Atualização em maio/2019.

IV. Mobilização do capital privado: de bilhões a trilhões

[776] LICHTENSTEIN, op. cit. , 218, p. 22.

O Banco Mundial foi pensado originalmente – e seu estatuto reflete bem essa ideia – como uma instituição que iria favorecer os investimentos "produtivos" do setor privado, apenas subsidiariamente realizando empréstimos inscritos em seu próprio balanço financeiro. Por razões que são bem exploradas em diversos outros trabalhos, entre as quais a percepção de risco das empresas privadas em operar no mundo em desenvolvimento, esse objetivo não veio a se concretizar de modo satisfatório, e a atuação com instrumentos de estímulos para o capital privado sempre assumiu um papel secundário frente ao apoio direto.[777] A criação da Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), o braço para o setor privado do Grupo Banco Mundial, foi um desdobramento do caminho trilhado pela instituição ao longo da história frente ao dilema das múltiplas formas de atuação.

Em meio às restrições fiscais dos países desenvolvidos no pós-CFG e à contração dos mercados internacionais mesmo para investimentos seguros (como é o caso da compra de títulos emitidos pelos BMDs), a visão sobre qual deveria ser o papel dos BMDs retornou às suas origens. De uma avaliação que considerava o volume de desembolsos como um indicador primordial do "êxito" dos BMDs, estes passaram a ser julgados sobretudo pela sua capacidade em catalisar recursos provenientes de outras fontes de financiamento, especialmente do setor privado.[778]

O papel "catalítico" dos BMDs apoia-se na noção de partilha de riscos, especialmente para operações não soberanas com investidores privados. O debate sobre 'redução de risco' (*de-risking*) deve muito ao relatório final do Painel de Alto Nível sobre Infraestrutura submetido ao G-20 em 2011. O documento dizia que os riscos reais envolvidos em investimentos em infraestrutura são frequentemente inferiores à percepção dos atores privados sobre tais riscos.[779] O relatório atribui aos BMDs um papel central na redução dessa assimetria entre percepção e realidade, recomendando que eles facilitem reformas para a criação de um "ambiente favorável" ao envolvimento do setor privado no financiamento de infraestrutura, especialmente por meio do apoio aos países em desenvolvimento para o

[777] LICHTENSTEIN, op. cit., 2018.
[778] LEE, N. Toward Better Multilateral Development Banks: Can the United States and China Lead Together?, In: GOODMAN, M.; YU, Y.; REMLER, D. Parallel Perspectives on the Global Economic Order: A U.S.-China Essay Collection. CSIS – Center for Strategic & International Studies, 2017.
[779] This was recently reinforced by the EPG Report: "Risk must be reduced and managed so that returns and pricing sought by private capital can be brought down to a level that is viable and sustainable to developing countries" (p. 38).

"aperfeiçoamento" de seus marcos regulatórios e legais.[780] Instrumentos e técnicas concretas para a redução do risco incorrido pelo capital privado incluem empréstimo sindicalizados, *project finance*, estruturas de *hedging*, participação acionária (*equity*) e esquemas de garantias compartilhadas. Recomendações como as apresentadas no "Plano de Ação para a Otimização dos Balanços dos BMDs" pelo G-20 também procuram encorajar essas instituições a usar um "mix inteligente" de instrumentos para atrair ainda mais o capital privado e melhorar a atratividade de projetos a financiamentos (*bankability*), como capital inicial em fundos de fundos (*Funds of Funds* – FoFs), assistência técnica, serviços de assessoria, conhecimento e estabelecimento de novas estruturas de financiamento com um *pool* de contribuições de diversos atores.

Esse debate tem no seu centro o conceito de *adicionalidade*. Esta pode ser definida como a capacidade dessas instituições em alavancar seus próprios recursos de origem pública por meio da mobilização do capital privado para projetos de desenvolvimento.[781] Em outras palavras, a adicionalidade impõe que o sucesso, e mesmo a utilidade de um BMD, sejam medidos pelo volume que estes mobilizam de capital privado (e de outras fontes de financiamento, na concepção mais contemporânea)[782], sob diferentes arranjos contratuais (cofinanciamento, financiamento paralelo, compartilhamento de garantias etc.). A adicionalidade tem base jurídica nos estatutos dos BMDs. No acordo do BID, por exemplo, consta que uma de suas funções é a de "estimular os investimentos privados em projetos, empresas e atividades que contribuam para o desenvolvimento econômico, e complementar as inversões privadas, quando não houver capitais particulares disponíveis em termos e condições razoáveis".[783]

A participação do capital privado em projetos e programas de desenvolvimento é uma questão controversa. Um papel mais proeminente do setor privado é considerado por alguns como uma reforma necessária e desejável. Para Adriaenssens[784], as iniciativas de

[780] HIGH LEVEL PANEL ON INFRASTRUCTURE. *Recommendations to the G-20: Final Report. 2011*. Disponível em: <https://us.boell.org/sites/default/files/downloads/HPL_Report_on_Infrastructure_10-26-2011.pdf>.
[781] CARTER, P.; SIJPE, N. V.; CALEL, R. The Elusive Quest for Additionality. 2018. Disponível em: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/elusive-quest-additionality.pdf>.
[782] G-20. *Multilateral Development Banks Action Plan to Optimize Balance Sheets*. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/Multilateral-Development-Banks-Action-Plan-to-Optimize-Balance-Sheets.pdf>.
[783] BID, Acordo Constitutivo, Seção 1.
[784] ADRIAENSSENS, P. *How to involve the private sector in development cooperation*. GREAT Insights Magazine, v. 4, ed 5. 2015.

desenvolvimento devem ser implementadas "com o setor privado, pelo setor privado e para o setor privado". Outros são mais reticentes quanto à capacidade do setor privado de operar em prol do desenvolvimento econômico e social e de contribuir para soluções duradouras para a redução da pobreza. Argumenta-se que o discurso sobre "parceria" mina a legitimidade legal e política dos governos e outros órgãos democraticamente eleitos (como os parlamentos).[785]

Sob a ótica dos BMDs, o histórico do apoio ao setor privado pode ser dividido em três momentos. O primeiro tem como marco inicial, como mencionado acima, a própria fundação do sistema de BMDs, que se confunde com a criação do BIRD. O estatuto da instituição de Bretton Woods lista expressamente como um de seus objetivos[786]:

> To promote private foreign investment by means of guarantees or participations in loans and other investments made by private investors; and when private capital is not available on reasonable terms, to supplement private investment by providing, on suitable conditions, finance for productive purposes out of its own capital, funds raised by it and its other resources.

O propósito de estímulo ao investimento privado está em praticamente todos os estatutos dos principais BMDs globais e regionais. Desde os primórdios da concepção moderna de cooperação para o desenvolvimento, a promoção do investimento privado consta como uma distinta *raison d'être* dos BMD. Em um dos casos, o do EBRD, instituição fundada já nos anos 1990, pós-queda do muro de Berlim, a missão de promover "iniciativas e empreendedorismo privado" figura como o objetivo maior a ser alcançado pela instituição, ao lado da promoção da democracia pluripartidária, o pluralismo e a economia de mercado.[787] Tais disposições estão em consonância com as teorias do desenvolvimento econômico das primeiras décadas do pós-Guerra pelas quais o Estado teria um papel central na criação de mecanismos de acumulação de capital privado para a aceleração do *big push*: um conjunto de transformações estruturais da economia que prepariam o terreno para uma 'decolagem' rumo às etapas seguintes do desenvolvimento.[788] Assim, estruturas de financiamento multilateral seriam mecanismos de

[785] Beghin compila críticas sobre o assunto, incluindo a percepção de que as parcerias público-privadas neutralizam os esforços globais para incrementar a accountability dos atores corporativos. Ver: BEGHIN, N. Parcerias e pobreza no Brasil: As contradições dos arranjos realizados entre entidades governamentais e empresas privadas para combater a pobreza. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas. 2015.
[786] BIRD, Acordo Constitutivo, Artigo I, *ii*.
[787] EBRD, Acordo Constitutivo, Artigo 1.
[788] Sobre o histórico de medidas para o fomento ao mercado de capitais no Brasil: MATTOS FILHO, Ary Oswaldo; PRADO, Viviane Muller. Tentativas de desenvolvimento do mercado acionário brasileiro desde 1964. In: LIMA,

correção de falhas de mercado que impedem o investimento privado em projetos com externalidades positivas para o desenvolvimento.[789]

O segundo momento foi o da "virada neoliberal" ocorrida no final da década de 1970 e que viu seu auge nas duas décadas seguintes (anos 80 e 90). Nessa fase, os BMDs atuaram de modo a reverter, por vezes de forma radical, políticas do momento precedente, que viam no desenvolvimento do setor privado um efeito desejado do financiamento ao desenvolvimento, porém indireto, uma vez que tal objetivo estaria sendo buscado, paradoxalmente, por meio de uma série de mecanismos que aumentavam consideravelmente o poder de intervenção estatal na economia. Entre as ferramentas estavam as regras de proteção de indústrias nascentes, as barreiras tarifárias, os controles de capitais, as empresas estatais (ou híbridas) e toda uma gama de instrumentos de manipulação das políticas fiscal, monetária e tributária. Essa segunda fase viu a ascensão de instrumentos para ajustes estruturais na economia, o financiamento a reformas administrativas e ao incremento do *rule of law*.

O terceiro momento tem como marco temporal o pós-CFG. Nesta fase, retomam-se e reagrupam-se alguns dos elementos dos dois momentos precedentes, porém outros elementos novos quanto à retórica empregada no discurso político, ao desenho normativo e financeiro dos instrumentos e aos próprios reflexos sobre a governança interna do sistema dos BMDs e aquela entre estes e os demais atores-chave, como governos, agências bilaterais, instituições intergovernamentais, organizações não-governamentais e, claro, o próprio setor privado.

O primeiro elemento é a conexão que se estabelece entre o setor privado e o desenvolvimento sustentável. Esta, na verdade, emerge antes mesmo do marco temporal assinalado, já no começo dos anos 2000, quando foram delineados os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) e quando a ONU iniciou mais abertamente movimentos de aproximação com o setor privado, por meio do Pacto Global. O primeiro – os ODM – é um marco importante nesse debate porque um dos objetivos (o de número 6) tratava de uma "parceria global para o desenvolvimento", um convite a uma expansão e progressivo abandono do viés exclusivamente governamental que prevaleceu durante a maior parte do tempo na história moderna do desenvolvimento. Na sua versão atualizada, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (ou Agenda 2030), o objetivo 17 trata da mesma questão

Maria Lucia Pádua L. M. (coord.). Agenda contemporânea: direito e economia: 30 anos de Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 191-235.

[789] CHRISTOPHER, L. G.; DAVID, V. *The World Bank: Structure and Policies*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

das parcerias globais para o desenvolvimento. O segundo – o Pacto Global – foi uma iniciativa do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, que levou a principal organização intergovernamental criada no pós-2ª Guerra a conclamar as empresas privadas a envidarem seus próprios esforços para a concretização e promoção de objetivos acordados inicialmente entre Estados no desenvolvimento sustentável, mais especificamente em matéria de proteção ambiental, direitos humanos, direitos laborais[790] e combate à corrupção. O Pacto Global foi, assim, lançado na virada do milênio como um conjunto de dez princípios nessas quatro dimensões, a partir dos quais as empresas privadas voluntariamente passariam a assumir compromissos para a internalização desses valores, comprometendo-se a informar periodicamente ao público as medidas adotadas para a realização de tais objetivos.

O outro elemento que pode ser agregado é a forma como se busca realizar o encaixe entre o setor privado e os BMDs nessa fase mais recente do pós-CFG. Novamente, parte dos fundamentos da retórica predominante parecem ser uma síntese de ideias de períodos anteriores, adaptadas ao novo contexto. Entre os elementos retomados do passado estão o foco em infraestrutura física (primeiro momento) e o papel coadjuvante dos BMDs (segundo momento). De acordo com um consenso que tem emergido nos círculos políticos internacionais, especialmente em órgãos como o G-20, a OCDE e a instituição mais proeminente do sistema de BMDs, o Banco Mundial, tais entidades devem reduzir progressivamente e, em um cenário por vezes traçado como ideal, abandonar por completo, o financiamento a projetos de infraestrutura pelo financiamento próprio a projetos, isto é, por compromissos e desembolsos registrados em seus próprios balanços financeiros. Em vez disso, segue o "consenso", tais instituições deveriam adotar passos cada vez maiores para atuar de forma subsidiária ao capital privado, por meio de técnicas e instrumentos financeiros e não financeiros que ainda estariam sendo subutilizados, tais como garantias compartilhadas, linhas dedicadas à originação de projetos (*project preparation*), parcerias público-privadas (PPPs), assistência técnica sobre melhoria de ambiente regulatório e participação em fundos de investimentos.[791]

Cabe uma distinção entre dois conceitos inter-relacionados, porém não inteiramente coincidentes, que são o desenvolvimento *do* setor privado e o desenvolvimento *pelo* setor

[790] No caso de direitos laborais, sendo a OIT uma organização tripartite, seu rol de declarações e instrumentos vinculantes são concebidos com a participação dos empregadores.
[791] Ver: GLOBAL INFRASTRUCTURE HUB. Report to G20 Deputy Finance Ministers and Deputy Central Bank Governors on MDB Internal Incentives for Crowding-in Private Investment in Infrastructure, December 1, 2016; HIGH LEVEL PANEL ON INFRASTRUCTURE – RECOMMENDATIONS TO THE G-20: Final Report, 2011. Available at: < https://us.boell.org/sites/default/files/downloads/HPL_Report_on_Infrastructure_10-26-2011.pdf>.

privado.[792] O desenvolvimento *do* setor privado contempla políticas, programas e ações de fomento para o 'florescimento' do setor privado nos países em desenvolvimento. Elas são instrumentalizadas por meio de ferramentas como as intervenções no arcabouço legal e regulatório para incremento da segurança jurídica e fortalecimento dos direitos de propriedade, para a criação de um "ambiente de negócios", além da canalização de recursos diretamente a entes privados. Já desenvolvimento *pelo* setor privado embute uma ideia mais próxima ao ideário neoliberal de que o desenvolvimento ocorrerá de maneira mais rápida e melhor se o Estado se retrair ao mínimo, relegando ao mercado um papel preponderante de coordenação da economia. Este segundo conceito está mais próximo do entendimento predominante no segundo momento, discutido anteriormente, embora ele esteja em plena evidência em boa parte dos debates do atual (e terceiro) momento. A diferença é que, na atual fase, o embate entre os entusiastas e contrários a um protagonismo do setor privado no desenvolvimento se dá de maneira menos assimétrica que nas décadas anteriores, fruto de uma revisão crítica de posicionamentos pró-mercado até mesmo pelas próprias instituições financeiras internacionais, notadamente o FMI.

De certa forma, a distinção entre os dois conceitos pode estar mais em uma mesma escala do quanto que, na prática, é tolerável permitir que BMDs condicionem seus empréstimos à execução de reformas domésticas que delegam ou transferem poderes e funções tradicionalmente vistas como 'estatais' ao setor privado. Alguns exemplos práticos podem ser úteis para entender os dilemas, a exemplo dos debates sobre o papel dos BMDs na privatização de certos serviços públicos, como a administração da justiça (inclusive a privatização de presídios), e na provisão de bens públicos sob lógicas mais próximas ao livre mercado, como a criação de mecanismos econômicos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

No que se refere ao desenho institucional, parte dos BMDs possui uma entidade exclusivamente dedicada à provisão de financiamento para entidades do setor privado, que podem ou não ser subsidiárias da entidade que realiza empréstimos soberanos. No caso do Grupo Banco Mundial, essa entidade é a Corporação Financeira Internacional (*International Finance Corporation* ou IFC), criada em 1956. O BID criou, em 2008, *a International Investment Corporation* (IIC). Em 2017 ela teve seu nome alterado para BID Invest. No AIIB e no NDB os empréstimos corporativos (ou privados) e soberanos são realizados por uma única entidade, sem separação de personalidade jurídica.

[792] No inglês, as terminologias usadas são "private sector development" e "development by the private sector".

A análise do portfólio de projetos do AIIB e do NDB revela que há um alinhamento de ambas as instituições à agenda de catalização e mobilização do capital privado, com o NDB assumindo uma postura mais cautelosa e o AIIB atuando mais assertivamente no uso de instrumentos de apoio mais direto ao setor privado, como os fundos de investimentos especializados em títulos de dívida de infraestrutura (*infrastructure bonds*). Ao final de 2017, o AIIB informava a mobilização de US$ 566 milhões em cofinanciamento privado, um aumento significativo frente aos US$ 5 milhões mobilizados no ano anterior.[793]

3.1.3.2 Harmonização normativa e operacional no NDB e no AIIB: Terceirização regulatória como extremo do pragmatismo institucional

Como se viu anteriormente, a agenda de efetividade da ajuda ao desenvolvimento tem como um de seus pilares a harmonização de políticas, abordagens e instrumentos de assistência ou cooperação para o desenvolvimento. É nesse componente da agenda global de cooperação que se encaixam os cofinanciamentos entre BMDs, uma técnica jurídico-operacional para concretizar o mandato dos BMDS em funcionar como entidades catalíticas das diversas fontes de financiamento para o desenvolvimento. Os cofinanciamentos podem ser em paralelo (contratos separados) ou conjuntos (um só financiamento dividido entre financiadores sob o mesmo contrato).

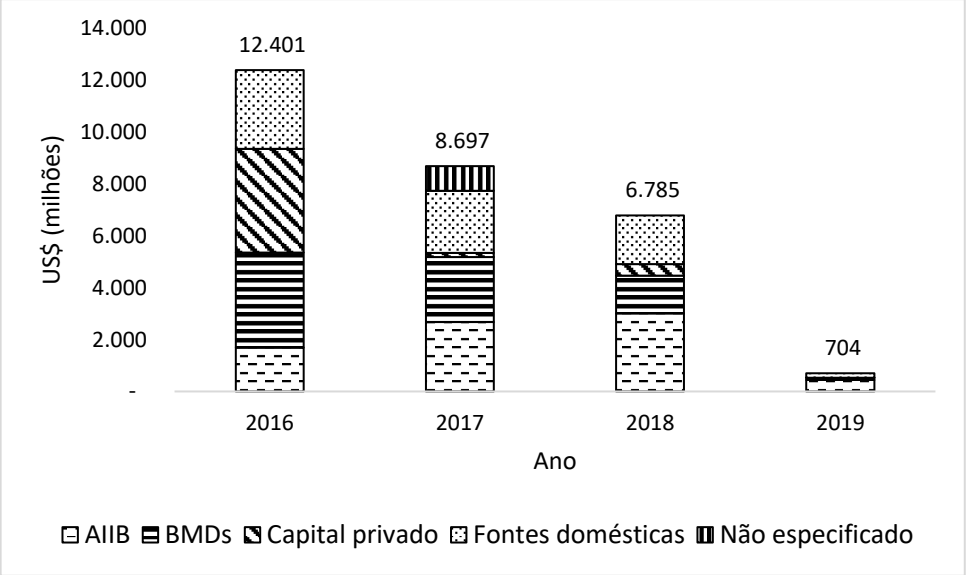
Tanto o AIIB como o NDB têm buscado estabelecer um marco legal para a cooperação com outras instituições multilaterais e nacionais de financiamento do desenvolvimento, bem como com bancos privados. Esse arcabouço engloba, dentre outros instrumentos jurídicos, memorandos de entendimento (*Memorandum of Understanding* - MoU), e acordos de cooperação gerais e específicos para projetos (no caso do AIIB). Os MoUs assinados pelas duas instituições com suas respectivas contrapartes geralmente envolvem compromissos não apenas para explorar oportunidades de financiamento conjunto, mas também para engajamento e intercâmbio de pessoal, treinamentos, realização de estudos analíticos, compartilhamento de

[793] AIIB. *Annual Report*, 2017, p. 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2017/annual-report/common/pdf/AIIB-Annual-Report-2017.pdf>. Acesso em 11 janeiro 2019.

informações e experiências e a possibilidade de uso dos sistemas fiduciários, socioambientais e licitações da contraparte.[794]

Os gráficos 10 e 11 mostram quem são os cofinanciadores do AIIB e do NDB e quanto esses parceiros estão aportando nos projetos. O AIIB tem uma média de 48% de participação nos projetos, muito próxima ao índice do NDB, que é de 46,9%. No volume total de financiamentos do AIIB, este injetou exatamente a mesma proporção de fundo que os BMDs parceiros, ambos contribuíram com 27% individualmente. No NDB, a participação dos BMDs é ínfima, de apenas 0,4%. Fontes de financiamento privadas contribuíram com 16% e 22% no total dos financiamentos do AIIB e do NDB, respectivamente.[795]

Gráfico 10 – Fontes de financiamento dos projetos do AIIB (2016-2019)

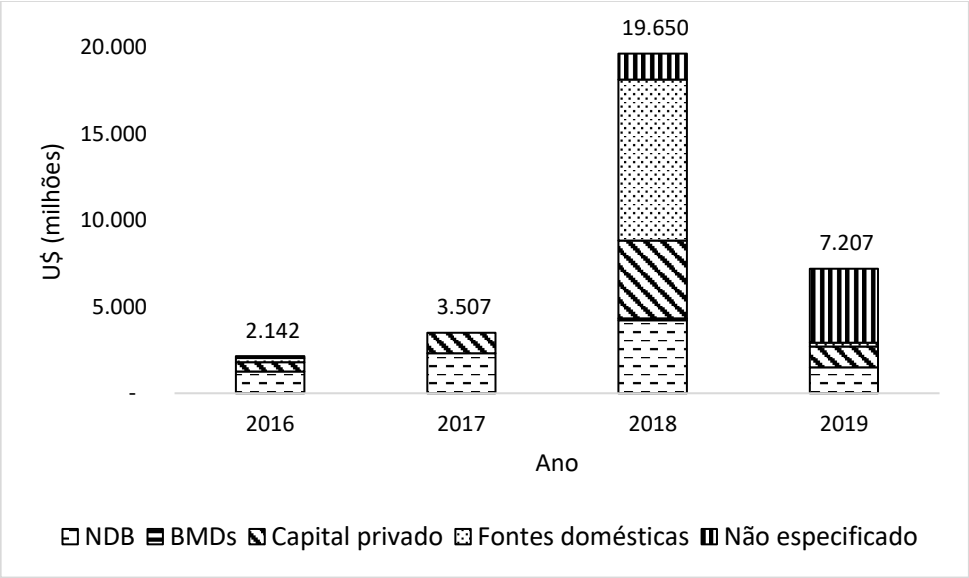


Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do AIIB.

[794] Para uma análise dos acordos de cooperação e MoUs firmados pelo AIIB, ver: SHELEPOV, A.V. *The AIIB, Multilateral and National Development Banks: Potential for Cooperation.* Vestnik RUDN. International Relations, v. 18, n. 1, p. 135—147, 2018.

[795] Os números foram extraídos dos dados dos projetos disponíveis nas páginas da internet dos dois bancos, complementados por pesquisas no site dos BMDs e instituições parceiras, quando disponíveis. Entre os fundos "não especificados" estão recursos das outras fontes, porém as informações disponíveis não permitiam uma diferenciação.

X'Gráfico 11 – Fontes de financiamento dos projetos do NDB (2016-2019)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do NDB.

Uma análise da carteira de projetos do AIIB e do NDB revela que o cofinanciamento com outros BMDs é uma característica fundamental das operações da instituição com sede em Pequim, enquanto parcerias com bancos nacionais de desenvolvimento, empresas estatais e bancos comerciais privados com base nos países mutuários é a abordagem preferencial do banco liderado pelos BRICS.

O AIIB aprovou projetos em cofinanciamento com o Banco Mundial (BIRD, IDA e IFC) e vários BMD regionais e sub-regionais, incluindo o EBRD, ADB, EIB, EDB (*European Development Bank*) IsDB.[796] Até maio de 2019, em 21 de 34[797] (ou aproximadamente 49%) dos projetos aprovados pelo AIIB, um outro MDB figurava como cofinanciador ou como provedor independente de fundos (financiamento paralelo[798]). No mesmo período, o NDB havia aprovado apenas 2 operações com outro MDB, o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), ambos no Brasil. Por outro lado, em um total de 35 projetos aprovados pelo NDB, 33 eram cofinanciados com bancos nacionais de desenvolvimento, empresas estatais e bancos comerciais privados.

[796] Respectivamente, *European Bank for Reconstruction and Development, Asian Development Bank, European Investment Bank, Eurasian Development Bank,* e *Islamic Development Bank*.
[797] Excluídos os projetos aprovados pelo PPF.
[798] SHELEPOV, A.V. *The AIIB, Multilateral and National Development Banks: Potential for Cooperation*. Vestnik RUDN. International Relations, v. 18, n. 1, p. 135—147, 2018.

A análise dos documentos dos projetos do AIIB revela um alto grau de deferência (delegação) às regras e sistemas fiduciários dos BMDs parceiros. Na maioria dos casos, o AIIB se abstém de utilizar seus próprios padrões jurídicos inteiramente. Uma linguagem corrente encontrada em vários documentos diz que o BMD cofinanciador do projeto em questão "assumirá o papel de liderança nas licitações, aspectos ambientais e sociais, monitoramento e divulgação de informações". Nos documentos operacionais desses projetos cofinanciados com outros BMDs, o AIIB expõe que conduziu diligência interna para determinar a equivalência entre o seu sistema de normas e nas políticas do outro BMD, e que o resultado dessa avaliação foi aceitável. No resumo do projeto do Projeto de Reabilitação da Hidrelétrica de Nurek (Tajiquistão), o AIIB afirma que:

> The Bank has decided to use WB's Environmental and Social Safeguard Policies (Safeguard Policies) since (i) they are consistent with the Bank's Articles of Agreement and materially consistent with the provisions of the Bank's Environmental and Social Policy and relevant Environmental and Social Standards; and (ii) the monitoring procedures that the WB has in place to ascertain compliance with their Safeguard Policies are appropriate for the Project.[799]

Em alguns documentos sobre projetos, o AIIB expõe mais claramente quais funções pretende reter e o que é "delegado" para o outro MDB. Na seção sobre anticorrupção do documento do Projeto do Metrô de Manila (Filipinas), o AIIB aborda sua avaliação das políticas anticorrupção do Banco Mundial e delineia a divisão de funções e responsabilidades da seguinte forma:

> The Bank will monitor the work related to tender document preparation and tender/proposal evaluation and award under Bank financing. Implementation will also be monitored rigorously and regularly by Bank staff. The Bank reserves the right to investigate, directly or indirectly through its agents, any alleged Prohibited Practices relating to the Project and to take necessary measures to prevent and redress any issues in a timely manner, as appropriate. To the extent that WB's Anti-Corruption Guidelines is similar to the Bank's PPP, the WB's Anti-Corruption Guidelines will apply to the Project activities financed in whole or in part by the proceeds of the proposed AIIB and WB Loans. Detailed requirements will be specified in the Loan Agreement, the Co-Lenders' Agreement and the Project tender documents.[800]

[799] Parágrafos 91 & 92.
[800] Parágrafo 44.

No Projeto de Melhoria das Estradas Fronteiriças de Dushanbe-Uzbekistan (Tajiquistão), o AIIB esclarece como as atividades de monitoramento do projeto recaem quase inteiramente sob a responsabilidade do EBRD:

> EBRD will review the Project reports on behalf of AIIB and will advise AIIB of the status of Project implementation. AIIB may participate in EBRD's project review missions, whenever necessary. Within one year of the Project completion, EBRD will prepare a project completion report to evaluate the Project results. EBRD will share all its project monitoring and evaluation reports with AIIB.[801]

Um padrão similar de "terceirização jurídica", embora não exatamente nos mesmos termos, pode ser visto nas operações do NDB. No caso do banco liderado pelos BRICS, há menos informações publicamente disponíveis para permitir uma avaliação aprofundada dos contornos jurídicos e operacionais de seus projetos em regime de cofinanciamento.[802] Os documentos de projetos são consideravelmente mais concisos e nenhum traz informações sobre possível uso do sistema normativo do cofinanciador para a diligência dos projetos. De acordo com o único contrato de financiamento do NDB em domínio público[803], assinado entre o NDB e o BNDES em 2017, é da responsabilidade do BNDES realizar a devida diligência dos subprojetos que se beneficiarão dos recursos do NDB, em linha com a política operacional sobre transações com intermediários financeiros sem garantia soberana. A diligência do NDB compreende a avaliação dos riscos e impactos ambientais e sociais.

O NDB não apresenta, como o AIIB faz em seus documentos de projeto, informações sobre o método e o resultado da avaliação das políticas e sistemas fiduciários dos intermediários financeiros ou dos cofinanciadores. É possível que, na prática, essa formalidade seja cumprida, porém o NDB não a contempla de modo explícito nos documentos públicos sobre suas operações.

A natureza das entidades cofinanciadoras do NBD (agências nacionais públicas ou privadas) leva à conclusão de que a "terceirização jurídica" do NDB é diferente da que se vê no AIIB porque ela envolve a derrogação de seu próprio arcabouço interno em favor das leis, regulamentos e órgãos de fiscalização concentrados no nível nacional e subnacional (sistemas

[801] Parágrafo 19.
[802] Section 3.2.3 discusses the information disclosure standards and practices of the AIIB and the NDB.
[803] Até maio de 2019. Ressalte-se que o AIIB não disponibilizou publicamente nenhum de seus contratos de financiamento, as informações sobre projetos são veiculadas pelos "documentos de projetos".

nacionais). Como visto, o AIIB delega a autoridade de avaliação e monitoramento fiduciário e socioambiental dos projetos aos órgãos de outras entidades que operam na esfera multilateral.

3.1.3.3 Conclusões parciais

Esta seção buscou avaliar a efetividade do desenho institucional, jurídico-administrativo e operativo do NDB e do AIIB à luz dos debates contemporâneos sobre a estrutura de capital dos BMDs, enquanto unidades e sistema, e da agenda de harmonização e coordenação entre BMDs para uma atuação mais efetiva e coesa.

A análise sobre o papel das agências de *rating* deixa claro que há uma limitação estrutural a ser enfrentada pelos países emergentes em suas iniciativas de reforma da arquitetura do sistema financeiro internacional. O sucesso das empreitadas internacionais desses países é, antes de tudo, condicionado pela avaliação desses órgãos sobre a confiabilidade e previsibilidade das políticas domésticas. Países com maior *rating*, quando membros de organizações multilaterais, elevam o status dessas organizações. Aliado com a avaliação que as agências fazem das finanças, governança e gestão das próprias instituições multilaterais, é possível afirmar sem maiores hesitações de que tais atores privados retêm alta capacidade de influência sobre o desenho institucional e a prática operacional de financiadores multilaterais do desenvolvimento.

No curso de sua existência, um BMD torna-se progressivamente menos dependente financeiramente dos países-membros, mas cada vez mais dependente financeiramente dos mercados internacionais. O efeito, segundo Humphrey, é a homogeneização e convergência organizacional do BMDs, o que funciona como uma barreira de entrada ao surgimento de arranjos alternativos e mais responsivos a especificidades e preferências do bloco de países emergentes e em desenvolvimento.[804] Vê-se, por outro lado, que em razão dos critérios intangíveis, o produto da soma dos fatores não é o resultado de uma mera operação aritmética. Mesmo com as ressalvas, a nota atribuída ao NDB foi melhor que a de todos os cinco países BRICS individualmente considerados.

[804] HUMPHREY, C. The invisible hand: Financial pressures and organizational convergence in multilateral development banks. European Political Science Association Conference. Edinburgh, v. 52, p. 92-112, 2014.

Quanto ao imperativo de atuação subsidiária (adicionalidade), que voltou ao centro do "consenso" global sobre políticas de desenvolvimento, há uma instrumentalização desse conceito para, especialmente por parte dos países desenvolvidos, para alterar direitos e privilégios de determinados membros e redirecionar a estratégia das instituições. O Banco Mundial é, como em vários outros temas, o palco principal das disputas. Há décadas a instituição tem sido conclamada por alguns países desenvolvidos, como os EUA, a reduzir severamente ou mesmo a abandonar por inteiro seus empréstimos a certos segmentos de países, como os de renda média alta, pois não haveria demonstração de adicionalidade nessas operações. No ano 2000, o relatório da "majoritário" da 'Comissão Meltzer' (Comissão Consultiva sobre as Instituições Financeiras Internacionais), estabelecida pelo Comitê de Relações Exteriores do Senado dos EUA, recomendou que o Banco Mundial redirecionasse suas atividades apenas para a provisão de bens públicos globais[805]. O relatório sugeriu que o Banco Mundial deveria desinvestir da maioria dos países da América Latina e da Ásia, mantendo suas operações na África, mas somente até que o AfDB amadurecesse o suficiente para assumir a responsabilidade exclusiva pelo financiamento do desenvolvimento na região. A ideia subjacente era a de que os países em um estágio mais avançado de desenvolvimento deveriam ser financiados exclusivamente por bancos regionais de desenvolvimento, como o AfDB e o BID, e por fontes financeiras privadas.[806]

Nos primeiros anos, a contribuição do dois novos BMDs ao agregado de volume de capitais do sistema ainda é pequeno, mas tende a se tornar relevante na diminuição das lacunas de infraestrutura em um horizonte de longo prazo. O NDB estima um total de até US$ 40 bilhões em empréstimos até 2021.[807] Caso se atinja esse patamar, a média anual terá sido de aproximadamente US$ 6 bilhões. O AIIB estima uma média de US$ 10 bilhões em financiamentos anuais a partir da metade dos anos 2020.[808]

---

[805] "Majoritário" porque alguns membros apresentaram relatório dissidente, em que discordavam do argumento geral da "maioria" de que os BMDs deveriam abandonar sob o recorte do país para focar exclusivamente em bens públicos globais. Para visão contrária ao financiamento de BPGs pelos BMDs em detrimento dos investimentos para desenvolvimento dos países, cf.: BUITER & FRIES, *What should the multilateral development banks do?*, EBRD Working Paper No. 74, 2002.

[806] Ver: THE MELTZER COMMISSION: THE FUTURE OF THE IMF AND WORLD BANK. Hearing Before the Committee on Foreign Relations United States Senate One Hundred Sixth Congress. 2000. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-106shrg66721/pdf/CHRG-106shrg66721.pdf>. p. 31.

[807] SILK ROAD BRIEFING. BRICS New Development Bank on Course to Lend US$40 Billion in Green Infrastructure Projects. 2019. Disponível em: <https://www.silkroadbriefing.com/news/2019/03/08/brics-new-development-bank-course-lend-40-billion-green-infrastructure-projects/>.

[808] AIIB. Asian Infrastructure Investment Bank. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/AIIB-Presentation.pdf>.

No entanto, o volume de capital próprio investido tem perdido seu "prestígio" na avaliação do êxito dos BMDs em realizar seus respectivos mandatos. Adquire maior valor na atualidade a proporção entre capital próprio e capital mobilizado de outras fontes de financiamento. Nesse aspecto, o NDB tem uma média de capital próprio comprometido por projeto superior à do AIIB, com 70 a 80% do financiamento. Até março de 2018, o AIIB havia mobilizado US$ 17 bilhões de fontes terceiras investindo US$ 4,2 bilhões de recursos próprios. O percentual de participação é, portanto, bem inferior ao do NDB, de 25% do volume total dos projetos.

Especificamente quanto ao NDB, as escolhas de desenho institucional (que reflete um "espírito de clube" do bloco[809]) têm sido apontadas como limitadoras de sua capacidade de alavancar recursos. Caso o arranjo inicial de distribuição equitativa de poder de voto entre os cinco países BRICS seja mantido no futuro (não há essa obrigação no estatuto), os futuros aumentos de capital serão nivelados "por baixo", ou seja pela capacidade contributiva dos países com menores condições. Na atualidade, é a África do Sul teria a menor capacidade contributiva, mas a decisão sobre o volume de recursos destinados a organismos internacionais, mesmo os BMDs, tem natureza marcadamente política. Ademais, a discordância sobre a entrada de novos membros, caso se estenda no tempo, pode criar barreiras para o aumento da base de capital e, conforme já mencionado explicitamente no primeiro relatório da S&P, pode impactar negativamente nas futuras avaliações.

A abrangência geográfica não pode deixar de ser mencionada, porque a atuação coletiva evidencia as vantagens comparativas. Os acordos constitutivos dos dois bancos disciplinam explicitamente o processo de decisão para o financiamento em situações excepcionais, como a não-membros, algo que outros bancos fazem por meio de soluções *ad hoc*. O NDB pode excepcionalmente financiar em não membros, enquanto o AIIB pode financiar projetos fora da região asiática atendidos certos critérios, conforme explorados no capítulo anterior. Em tese, esse tipo de permissão é benéfico sob a perspectiva do coletivo dos países em desenvolvimento, embora reduza a disponibilidade de recursos para os membros regionais. Para os países não regionais ou não membros, é um benefício na medida em que os torna potenciais beneficiários dos financiamentos. A leitura geopolítica de alguns observadores é a de que a autorização estatutária para financiamentos a não membros e membros não regionais, especialmente no

[809] COOPER, Andrew, FAROOQ, Asif. *Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank from Conception to Establishment*. International Organisations Research Journal, 10 (2): 1-15, 2015.

AIIB, revela as ambições da China de expandir os mecanismos de sua cooperação para o desenvolvimento a todas as regiões.[810]

O cofinanciamento, último tópico abordado nesta seção, tem atraído a atenção de outros analistas atentos às possíveis inovações trazidas pelos dois novos BMDs. Lichtenstein afirma que o arcabouço das políticas do AIIB foi pensado exatamente para facilitar operações de crédito compartilhadas com outras agências multilaterais. A convergência normativa teve por objetivo, assim, facilitar aos tomadores saber quais os requerimentos para a concessão do financiamento.[811] A mesma autora, assim como Griffith-Jones observa em relação ao NDB, acredita que o uso dos sistemas de terceiros permite "escalar" as atividades em um curto espaço de tempo, e que os sistemas e capacidades internas serão construídos paulatinamente. [812]

Os arranjos de cofinanciamentos revelam particularidades dos dois BMDs, um em relação ao outro e frente aos demais BMDs. É preciso observar que o cofinanciamento é uma técnica amplamente utilizada entre instituições financeiras de desenvolvimento. As abordagens é que variam. Assim, qual poderia ser a possível explicação para as diferenças nas técnicas de delegação de poderes regulatórios e de desenho operacional-administrativo entre o AIIB e o NDB nos casos de cofinanciamento? Além de possíveis preferências individuais sobre meios para atingir maior eficiência e compartilhar riscos, mais duas respostas são esboçadas, informadas por uma visão da economia política da norma jurídica.

Primeiro, a cooperação mais pronunciada do AIIB com os BMDs pode ser vista como uma estratégia chinesa para incrementar seu posicionamento perante a comunidade internacional, um objetivo expresso pelas próprias palavras do presidente do AIIB, Jin Liqun: "Se eu fizer bem, isso aumentará a credibilidade da China, mas se esta instituição não seguir as melhores práticas internacionais, quem acreditará nos líderes chineses no futuro?".[813] Possivelmente, não há melhor maneira de demonstrar a seriedade do compromisso de subscrever às "melhores práticas internacionais" do que "tomar emprestado" o arcabouço regulatório dos genitores de tais "melhores práticas", que são os BMDs tradicionais. Como se verá a seguir, o AIIB estendeu essa abordagem até mesmo para a dimensão de revisão de

[810] MITCHELL, T. *AIIB expansion plans underscore China's global ambitions*. Financial Times. 2016. Disponível em: <https://www.ft.com/content/1e53b6fe-3b74-11e6-8716-a4a71e8140b0>.
[811] LICHTENSTEIN, op. cit., 2018, p. 17.
[812] *Id. Ibid;* GRIFFITH-JONES, S. *Governance of the World Bank*. Columbia University Working Paper. Nova York: Department for International Development, United Kingdom, 2002.
[813] KYNGE, J. *AIIB chief unveils aim to rival lenders such as ADB and World Bank*, Financial Times. 2017. Disponível em: <https://www.ft.com/content/3a938ee4-0288-11e7-aa5b-6bb07f5c8e12>.

conformidade (*compliance*), ao desenhar seu mecanismo de reclamações (PPM-AIIB) para cumprir apenas um papel subsidiário em relação aos mecanismos dos cofinanciadores.[814]

Em segundo lugar, a priorização do NDB de cofinanciamento com entidades nacionais pode ser um indicador do desejo dos países do BRICS de fortalecer a colaboração entre suas instituições financeiras e de desenvolvimento na área financiamento do desenvolvimento.[815] Também pode ser explicado como uma decisão estratégica para evitar a pressão para harmonizar suas regras e práticas com as dos principais BMDs. Como exposto no capítulo 2 e discutido na seção a seguir, em aspectos como participação de atores externos nos processos de revisão de políticas operacionais e transparência e acesso a informações, o NDB tem práticas que destoam do "direito comum" dos BMDs, enquanto o AIIB, ainda que não subscreva integralmente o modelo do Banco Mundial, replica muitas das práticas e abordagens deste último. A Estratégia 2017-2021 do NDB, repleta de referências a inovações e novas abordagens, revela uma instituição que parece atribuir, à autenticidade e ao experimentalismo, o mesmo status que confere às parcerias e à colaboração. Esses são valores que podem ter influenciado as escolhas do NDB em torno da seleção de parceiros cofinanciadores de seus projetos.

3.2 Legitimidade e *accountability*: os novos BMDs e a relação entre os atores do desenvolvimento

A análise conjunta das inovações em desenho institucional no campo da governança institucional e na transparência, participação e accountability decorre do entendimento de que o desenvolvimento é um processo que não ocorre apenas entre os Estados como atores primários ou exclusivos. Envolve várias partes e interesses conflitantes, entre Estado, setor privado, indivíduos, populações e grupos sociais e instituições multilaterais. [816]

Na próxima subseção, é explorada a relação "instituição multilateral-Estado" e, na seguinte, a relação "instituição multilateral-indivíduos/sociedade".

[814] AIIB. Enhancing AIIB's Accountability: The Project-Affected People's Mechanism. 2018 Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/consultation/draft-AIIB-complaint-handling-mechanism.pdf> p. 18.
[815] Ver: BRICS. The Strategy for BRICS Economic Partnership, 2015.
[816] Sarkar, op. Cit., 2009, p. 78.

3.2.1 Governança institucional dos novos BMDs: significado e desafios para a democratização da ordem global

A governança é um tópico que tem sido exaustivamente abordado na literatura sobre as instituições financeiras internacionais. Em particular, a governança do Banco Mundial tem sido objeto de numerosos estudos e documentos políticos nos últimos setenta anos. [817] Em tempos mais recentes, após a CFG, o "Relatório Zedillo"[818], desenvolvido por uma comissão liderada pelo ex-presidente do México, Ernesto Zedillo, e convocado pelo ex-presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick, avaliou em detalhes a governança do Grupo Banco Mundial.[819] A comissão propôs várias soluções para "modernizar" a governança da instituição, incluindo medidas para lidar com problemas de eficiência, eficácia e *accountability* dos órgãos de governança (Conselho de Administração, Presidência e unidades de "rede de segurança"[820]).

A Tabela 7 abaixo mostra uma lista selecionada de recomendações apresentadas pelo Relatório Zedillo e como elas foram assimiladas pelo AIIB e pelo NDB em suas estruturas internas de governança. Das dezesseis recomendações extraídas do relatório nas áreas de (i) composição do Conselho de Diretores (CD), (ii) poder de voto e (iii) reestruturação dos órgãos de governança, o AIIB incorporou integralmente oito e parcialmente quatro das recomendações, enquanto outras quatro não foram internalizadas. O NDB absorveu totalmente em sua governança interna seis recomendações do Relatório Zedillo, adotando parcialmente três delas e deixando de lado sete. Esses números são indicadores claros da insatisfação dos países emergentes e em desenvolvimento com o ritmo lento das reformas de governança no Banco Mundial, e reforçam observações recorrentes de que a inércia institucional e política do sistema de Bretton Woods deu impulso à criação de dois novos BMDs liderados por PEDs.[821]

---

[817] GRIFFITH-JONES, S. Governance of the World Bank. Columbia University Working Paper. Nova York: Department for International Development, United Kingdom, 2002.; Bradlow, supra note 13.
[818] Ver: "Repowering the World Bank for the 21st Century", Report of the High Level Commission on Modernization of World Bank Group Governance, October 2009.
[819] The World Bank Group is formed by five institutions: IBRD, IDA, IFC, MIGA and ICSID.
[820] Entre os quais estão: Independent Evaluation Group (IEG), Integrity and Compliance Department e mecanisms de revisão de conformidade (the Inspection Panel of the IBRD e o CAO/Ombudsman do IFC).
[821] CAREY, R.; XIAOYUN, L. Understanding the BRICS Evolving Influence and Role in Global Governance and Development. IDS Policy Briefing Issue 119. 2016.

Tabela 7 – Governança do AIIB e NDB: Incorporação de Recomendações Selecionadas do "Relatório Zedillo"

Recomendação	AIIB	NDB
Conselho de Diretores (Composição)		
• Máximo de 20 assentos	(P): 12 assentos, mas sem limite pelo estatuto	(S): Máximo de 10 assentos pelo estatuto
• Todos os conselheiros eleitos pelos países-membros (sem assentos privativos)	(S)	(N): BRICS nomeiam um cada
• Maioria do Conselho de Diretores representando países em desenvolvimento e em transição (PDTs)	(S): Dos 12, 7 são de PDTs	(S): Todos os BRICS são PDs
• Até 10 países representados por cada membro do Conselho	(S): Se n° of membros > 120, necessário aumento do tamanho do Conselho	(P): apenas se n° de membros ≤ 55
Poder de Voto		
• Revisão automática de alocação de cotas a cada 5 anos	(N)	(S): Art. 5(e) do estatuto
• Aumentar as ações básicas para ao menos 10%	(S): 12% do total de votos a qualquer tempo	(N): sem ações básicas
• Poder de voto equilibrado entre países desenvolvido e em desenvolvimento, desejável 50-50%	(S): divisão de 60-40%*	(S): países em desenvolvimento terão ao menos 80%
• Regra de decisão para mudanças no estatuto limita a 80% do poder de voto	(S): maioria de 75%	(P): 2/3, mas voto concomitante de 4 dos 5 países BRICS
Reestruturação dos Órgãos de Governança		
• Conselho de Diretores composto por representantes de nível ministerial	(N)	(N)
• Conselho de Diretores deve ser não-residente	(S)	(S)
• CD deve delegar para a administração a autoridade para aprovar todos os projetos, com mecanismos de accountability	(P): Presidente tem poderes para aprovar projetos sob certas condições	(P): O estatuto permite a delegação, mas não foi criada uma política
• Presidente deve compor o CD como membro sem direito a voto e sem função de direção	(N)	(S): Presidente apenas coordena o CD se este vier a ser residente
• Estabelecer um conselho para opinar e assessorar o CD sobre políticas e estratégias	(N)	(N)
• Introduzir um processo de seleção da liderança baseado em regras, competitivo e inclusivo	(P): CG elege Presidente entre membros regionais em processo "aberto, transparente e baseado no mérito" **	(N) Presidente é de um dos membros-fundadores alternadamente
• Estabelecimento de um marco e processo para avaliar o desempenho da presidência	(S)	(N)
• Os mecanismos independentes de revisão de conformidade devem responder ao Conselho de Diretores	(P): O PPM-AIIB responde ao Diretor do CEIU, e este reporta ao CD	(N): O NDB não possui um mecanismo

	independente de accountability

Fonte: Elaborado pelo autor. Observações: *S = Sim, N = Não e P = Parcialmente.* * Países em desenvolvimento = Economias de renda média alta, renda média baixa e renda baixa, de acordo com a classificação do Banco Mundial. ** Artigo 29 (1) do Acordo Constitutivo do AIIB.

A tabela mostra que, na maioria dos casos em que a governança interna do NDB divergiu das recomendações do Relatório Zedillo, a intenção não declarada, mas que transparece pelo desenho do arranjo jurídico escolhido, foi de possibilitar aos BRICS deter maior poder de decisão nos principais órgãos de governança.

Fica evidente, adicionalmente, que os países BRICS optaram por aproximar a estrutura de governança do NDB do conjunto de recomendações que versam sobre o controle dos países em desenvolvimento sobre os órgãos de governança. Essa preocupação se reflete mesmo em aspectos menos óbvios, mas relevantes, como na recomendação de revisão periódica e obrigatória da alocação de capital subscrito. Dado que a fórmula de alocação do capital tem por componente central o peso relativo do país na economia global, esse mecanismo protege os países em desenvolvimento ao evitar que estrangulamentos políticos causem a defasagem da sua posição acionária pelo transcurso do tempo.

A peculiaridade do desenho institucional da governança interna do NDB passa a ser, então, a distribuição de poder dentro do próprio bloco de países em desenvolvimento, o que ecoa análises sobre as assimetrias de poder entre os países do "Sul Global", um conjunto de países que dificilmente pode ser visto como um grupo monolítico.[822] Embora constantemente busque se desvencilhar do rótulo de "banco dos BRICS", em certos aspectos da governança institucional o NDB permanecerá uma instituição com forte controle pelos BRICS, mesmo que venha a angariar um expressivo número de novos membros: (i) de 10 membros do Conselho de Diretores, metade representará individualmente cada país BRICS; (ii) os BRICS terão sempre, no mínimo, 55% do poder de voto; (iii) decisões relevantes, como a emendas ao estatuto, requerem o consentimento de 4 dos 5 países BRICS, além de 2/3 do poder de voto; e (iv) a Presidência é privativa dos países BRICS, que nomeiam um indivíduo de forma rotativa.

[822] "BRICS does not constitute the global South, nor does it represent it, although it could potentially influence the direction of the global South and the role of international law in its governance. The rise of BRICS is not the same as the rise of international law's peripheries, or a sign that international law is now fully listening to its discontents". RAJAGOPAL, Balakrishnan *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* Vol. 106, Confronting Complexity (2012), pp. 176-181.

Quanto à *accountability* mútua entre os órgãos de governança, ambos possuem um conselho não-residente, mas apenas o AIIB definiu em regras jurídicas internas o marco de delegação de poderes e respectivos mecanismos de supervisão do presidente. Um marco claro de supervisão do órgão político sobre os órgãos executivos é fundamental para que a opção pelo conselho não-residente gere os benefícios vislumbrados, como a eficiência e agilidade do processo de decisão sobre investimentos e políticas e a divisão mais clara de papéis e responsabilidades.

Na subseção seguinte são exploradas implicações adicionais da distribuição de poder de voto no AIIB e no NDB em referência à experiência de outros BMDs (ADB, AfDB, BID, BIRD, IDA, IFC, EBRD, NDB e AIIB).

3.2.1.1 Poder de voto: dois BMDs para países de renda média

A análise da Figura 8 abaixo indica que o resultado das reformas promovidas no Banco Mundial após a CFG ficaram aquém do esperado. O peso econômico dos países desenvolvidos na economia global entre 2006-2008 era de 62,37% e baixou para 50,81%, uma queda de 18,5%. O peso dos países em desenvolvimento e em transição subiram 30,7%. Mas em 2015 os países desenvolvidos haviam perdido apenas 2,37% do poder de voto.[823] O poder de voto coletivo do países em desenvolvimento no BIRD era de 45,06%, ante 42,69% pré-2010, um aumento de 5,5%, mesmo tendo aumentado em quase seis vezes seu peso relativo na economia global.

[823] A diferença se explica pela alocação, aos países em desenvolvimento, do estoque de capital que não estava alocado anteriormente para nenhum membro.

Figura 8 – Poder de voto antes e depois da Crise Financeira Global (BIRD e IFC)

BIRD	Pré-2010	Atual 08/10/15	Pós-2010 Esperado
Países Desenvolvidos	57.31%	54.94%	52.76%
PDT	42.69%	45.06%	47.24%

IFC	Pré-2010	Atual 08/10/15
Países Desenvolvidos	66.51%	60.59%
PDT	33.49%	39.41%

Peso Econômico PE	PIB MER/PPP-60/40 2006-2008	PIB MER/PPP-60/40 2012-2014
Países Desenvolvidos	62.37%	50.81%
PDT	37.63%	49.19%

Fonte: Adaptado de Comitê de Desenvolvimento do Banco Mundial e FMI (2015).

O Quadro 4 abaixo mostra, para o AIIB, o NDB, o BIRD e o quatro grandes bancos regionais de desenvolvimento (ADB, AfDB, BID e EBRD), a distribuição do poder de voto entre países em diferentes estágios de desenvolvimento econômico[824], bem como entre diferentes grupos de países (G-20, G-7 e BRICS). Uma distribuição equitativa do poder de voto entre diferentes tipos de membros é um aspecto frequentemente associado à governança "democrática" de uma instituição internacional. O poder de voto necessário para a adoção de decisões importantes e alguns aspectos adicionais de participação acionária (como diferentes classes de ações ou categorias de membros) são indicadores do grau de controle de uma instituição.[825]

[824] Países de Renda Baixa – PRBs, Países de Renda Média Baixa – PRMBs, Países de Renda Média Alta – PRMAs e Países de Renda Alta – PRAs. A classificação é do Banco Mundial (Junho/2018). Países de Renda Média são representados pelo acrônimo 'PRMs'.
[825] KOREMENOS & SNIDAL, *op. cit.*, 2001.

Quadro 4 – Poder de voto de grupos selecionados de países (BIRD, AIIB, NDB, BID, ADB, AfDB, EBRD)

BMD	*PRAs*	*PRMs*		*PRBs*	*G-20*	*G-7*	*BRICS*
		PRMAs	**PRMBs**				
BIRD	63.9%	22.2%	11%	2.9%	63.4%	39.6%	13.2%
AIIB	39.1%	**40.4%**	18.8%	1.2%	69.4%	13.9%	40.2%*
NDB	0%	**80%**	20%	0%	100%	0%	100%
BID	65.8%	30.7%	2.3%	0.45%	75.3%	45.7%	11.2%
ADB	61.5%	14.7%	22.5%	1.3%	64.5%	39.6%	10.8%
AfDB	39%	16.8%	31.8%	11.2%	36.2%	28.2%	6.9%
EBRD	66.8%	19.7%	13.4%	0%**	54.3%	48%	6.3%

Fonte: Elaborado pelo autor. Obs.: * China tem aprox. 27% do poder de voto. ** Tadjiquistão possui 0,00011% do poder de voto.

Em termos de controle, no AIIB os cinco maiores acionistas detêm 48% do poder de voto. Uma vez que qualquer membro é potencialmente um país mutuário, a determinação de se o AIIB é uma instituição controlada pelos emprestadores ou pelos credores deve ser determinada pela aplicação de critérios selecionados. Por exemplo, se na prática os países de alta renda não são elegíveis a empréstimos, então os tomadores (PRMs e PRBs), que representam 51% dos membros, teriam pouco mais de 60% do poder de voto.[826] Como decisões mais importantes exigem 2/3 de votos afirmativos de membros representando 75% do poder de voto, os países tomadores não estariam no controle e ainda precisariam convencer mais 6% dos membros com 15% do poder de voto a aprovar decisões como aumentar o capital social e alterar o estatuto do banco. Caso a China decida se alinhar com os não-tomadores, um adicional de 26,6% do poder de voto precisaria ser persuadido.

A governança do NDB é ao mesmo tempo democrática e altamente controlada. Democrática porque, na atual composição do quadro de membros, 100% do poder de voto é detido pelos países de renda média (os BRICS) e, a qualquer momento, 80% do poder de voto

[826] Com base na posição acionária de novembro de 2018.

estará sempre nas mãos dos países de renda baixa e média (países emergentes e em desenvolvimento), que são também países tomadores. Isso torna o NDB uma instituição "controlada por países tomadores". Por outro lado, é uma instituição em que poucos países (os BRICS) têm alto grau de controle. As principais decisões, como a admissão de um novo membro, a modificação do acordo e o aumento do capital social, devem ser tomadas por maioria especial (4 dos 5 membros fundadores e 2/3 do poder de voto). Embora nenhum país possua poder de veto, apenas 2 dos 5 países BRICS podem bloquear uma decisão sobre questões mais importantes. Supondo que o grupo sempre procure permanecer coeso, eles ainda poderão bloquear as principais decisões enquanto bloco.

Esses arranjos de governança conferem, comparativamente ao Banco Mundial e outros BMDs, maiores poderes aos países em desenvolvimento, que normalmente são limitados em sua capacidade de contribuir para o capital social das instituições financeiras internacionais.[827] Na combinação entre controle decisório para o "clube" e poder de voto agregado para os países em desenvolvimento, os BRICS podem ter se inspirado no Banco do Sul, uma instituição criada em 2009, mas que nunca se tornou operacional, e que exibia um nível altamente concentrado de poder de decisão nos países fundadores, os países da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Importante mencionar que a concentração do poder de voto em poucos acionistas está longe de ser uma exceção no mundo dos BMDs. Em um universo de 25 BMDs, os cinco maiores acionistas detêm mais de 60% do poder de voto em mais da metade deles. Dos maiores BMDs globais e regionais, listados na tabela acima, somente no BIRD e no AfDB os cinco maiores acionistas têm menos de 40% do poder de voto. [828]

A análise da distribuição do poder de voto entre grupos de países e blocos políticos nos principais BMDS globais e regionais revela outro aspecto de extrema relevância: os países de renda média alta (PRMAs) têm poder de voto consideravelmente maior no AIIB e no NDB do que no Banco Mundial e em todos os outros principais BMDs regionais. Como mostra o Quadro 4 acima, o poder de voto dos PRMAs no BIRD é de 22,2%, mas esse é o máximo de poder de voto que eles têm em todos os sete MDBs, com exceção do BID, no qual detêm 30,7%. No futuro, o poder de voto agregado dos PRMAs no AIIB provavelmente permanecerá acima de 40%, e até aumentará em relação aos números atuais, já que a diluição de ações da China

[827] Humphrey, op. cit., 2015.
[828] ODI, op. cit, 2018, p. 18.

provavelmente reverterá a favor desse grupo, aumentando assim sua posição acionária e poder de voto. De 18 membros potenciais do AIIB, 10 são PRMAs.[829] No caso do NDB, as perspectivas para o banco liderado pelos BRICS se tornar uma instituição controlada por PRMAs são ainda maiores. Num cenário em que a participação dos BRICS atinja o mínimo permitido pelo Acordo Constitutivo (55%), os PRMAs representados pelo Brasil, Rússia, China e África do Sul ainda deterão 44% do poder de voto, ou o dobro do poder de voto no BIRD. À medida em que novos PRMAs ingressem no banco, e à medida em que a Índia caminhe para se tornar um PRMA, este grupo de países, como em nenhum outro grande BMD, terá o poder de ditar a estratégia e as políticas do banco.

Ray[830] analisou a governança de 28 instituições, tanto as controladas pelos doadores (*creditor-led*) como as controladas pelos tomadores (*borrower-led*). O estudo mostrou que a governança é tão mais democrática quanto menor é a cobertura geográfica da instituição. Nos BMDs globais[831], os países tomadores têm apenas 1/3 do controle. Nos BMDs regionais, os países tomadores possuem cerca de 75% e nos sub-regionais mais de 90% das ações está sob o poder dos países mutuários. Consistente com os resultados da análise dos dados levantados no âmbito desta pesquisa (Quadro 4, acima), o estudo concluiu que o impacto da entrada dos dois novos *players,* o AIIB e do NDB, no sistema de BMDs foi a redução do controle dos países desenvolvidos no volume total do capital dos BMDS em 1%, e o subsequente aumento do controle dos países de renda média alta entre 0,6-0,8%.[832]

Os países de renda média alta como um segmento de países com mais voz e influência no AIIB e no NDB, em comparação com outros grandes BMDs, é um fenômeno de grande significado político e consequências econômicas potencialmente positivas para esses países. Há demandas de longa data para que o Banco Mundial reduza severamente, ou mesmo abandone completamente, seus empréstimos aos países de renda média, e especialmente os de renda média alta. No ano 2000, o relatório 'majoritário' da 'Comissão Meltzer' (Comissão Consultiva das Instituições Financeiras Internacionais), estabelecido pelo Comitê de Relações Exteriores do Senado dos Estados Unidos, recomendou que o Banco Mundial redirecionasse suas atividades apenas a bens públicos globais. Tal proposta, na prática, sugeria o desinvestimento

[829] Em novembro de 2018.
[830] RAY, Rebecca. *Who Controls Multilateral Development Finance,* CGDP Policy Paper 26, 2019. Disponível em: < https://www.bu.edu/gdp/files/2019/04/GEGI-WP-R-Ray-2019-Power-Weights.pdf>. Acesso em 24 abril 2019.
[831] A classificação de Ray coloca o NDB e o AIIB como BMDs regionais.
[832] *Id. ibid.*

do Banco Mundial da maioria dos países da América Latina e da Ásia, mantendo suas operações na África, mas somente até que o BAD amadureceu o suficiente para assumir a responsabilidade exclusiva pelo financiamento do desenvolvimento na região. A ideia subjacente era que os países em um estágio mais avançado de desenvolvimento deveriam ser financiados por bancos regionais de desenvolvimento, como o BAD e o BID, e por fontes financeiras privadas.[833]

O Banco Mundial tem argumentado historicamente que restringir a elegibilidade dos PRMs a seus empréstimos teria efeitos prejudiciais sobre os países mais pobres, porque afetaria negativamente a geração de receitas do BIRD, que é parcialmente redirecionada para a afiliada que trabalha com créditos concessionais, a IDA. O banco também argumenta que essa restrição iria criar barreiras ao aprendizado com experiências bem-sucedidas de desenvolvimento desse grupo de países, que por sua vez poderiam ser "exportadas" para os países menos desenvolvidos. Uma forte defesa do Banco Mundial em favor da manutenção de seus empréstimos para os PRMAs, nesses termos, apareceu em um documento delineando sua estratégia para a China.[834] Ao abordar diretamente a questão de por que continua a emprestar ao país que hoje é a segunda maior economia do mundo, o Banco Mundial argumentou que embora "os empréstimos envolvam pequenas quantias relevantes para a China, seu impacto sobre o desenvolvimento pode ser grande, com benefícios de transbordamento e demonstração que beneficiam não só a China, mas também a Ásia Oriental e o mundo".[835]

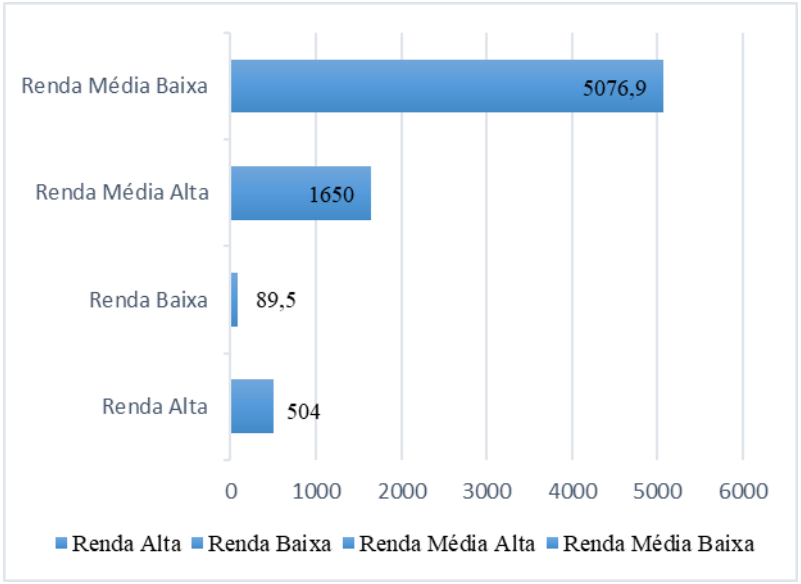
Em abril de 2018, o Conselho de Governadores do Banco Mundial aprovou AGC de US$ 13 bilhões, após extensas negociações políticas marcadas pela apreensão e incerteza sobre como o maior acionista do banco, os Estados Unidos, votariam sob a administração de Donald Trump. O AGC veio em um pacote de reformas que também incluiu um aumento na participação acionária da China. O compromisso político só foi possível porque os EUA e outros países ocidentais exigiram que, como medida para contrabalançar o aumento do poder de voto dos países emergentes, deveria haver um aumento da taxa de juros cobrada pelo Banco Mundial aos países de renda média. Adicionalmente ao aumento da taxa de juros para empréstimos com prazos maiores de amortização para os países de renda média, outro requisito para a aprovação do AGC foi o de que 70% dos recursos do BIRD fossem canalizados para

[833] THE MELTZER COMMISSION. *The Future of The IMF And World Bank. Hearing Before the Committee on Foreign Relations United States Senate One Hundred Sixth Congress*, May 23, 2000, p. 31.
[834] Ver seção 3.2.1.1. Para a discussão sobre "Marcos de parceria de país" do banco mundial.
[835] World Bank. *Country Partnership Framework: China* (2006-2011), 2005, par. 3. Para uma visão favorável ao apoio do Banco Mundial à China vinda de influente *think-tank*, ver: MORRIS, S; PORTELANCE, G. *Examining World Bank Lending to China: Graduation or Modulation*?. 2019. Disponível em: <https://www.cgdev.org/publication/examining-world-bank-lending-china-graduation-or-modulation>.

países de renda baixa. Tal como colocado por um alto funcionário do governo do Reino Unido, embora o aumento das taxas de juros seja um “fator pequeno”, criou um “efeito de sinalização” de que, com o tempo, o volume de empréstimos do Banco Mundial aos países de renda média soferá considerável diminuição. [836]

O fenômeno do encolhimento das fontes de financiamento do desenvolvimento para os países de renda média tem sido observado por analistas dedicados ao tema. Esse fenômeno ocorre por uma combinação de fatores: a graduação desses paíse das fontes concessionais, um aperto progressivo das condições de empréstimo das fontes não concessionais dos provedores multilaterais e persistentes altas taxas de juros cobradas pelo mercados de capitais internacionais, que ainda exigem um alto prêmio de risco. Um termo foi cunhado para descrever esse fenômeno: os “esquecidos do meio" (*mising middle*).[837] Ao estabelecer dois novos mecanismos de financiamento, países emergentes como os BRICS estão simultaneamente reagindo a uma tendência já verificável e agindo preventivamente para preencher as lacunas em expansão deixadas pelos financiadores tradicionais.

Gráfico 12 – Empréstimos do AIIB a países por estágio de desenvolvimento econômico (2016-2019 – U$ mi)



[836] EDWARDS, S. What a $13b capital increase means for the World Bank lending 2018. Disponível em: <https://www.devex.com/news/what-a-13b-capital-increase-means-for-world-bank-lending-92610>.
[837] Ver o prefácio de Paulo Esteves em Conectas Direitos Humanos. *Country Systems and Environmental and Social Safeguards in Development Finance Institutions: Assessment of the Brazilian System and Ways Forward for the New Development Bank*. São Paulo: Conectas, 2ª ed., 2018.

Fonte: AIIB. Elaborado pelo autor. * Atualização até maio/2019.

Como se pode ver do 12, os países de renda média estão extraindo benefícios dos BMDs dos países emergentes. A maior parte dos financiamentos do AIIB nos primeiros anos contemplou os países de renda média: aproximadamente 80% dos recursos comprometidos nos primeiros anos. No NDB, esse percentual é de 100%, já que todos os BRICS estão nessa faixa de classificação de renda.

3.2.2 Transparência, participação e *accountability*: diferentes, porém iguais

A transparência, a participação e a *accountability* vieram a se firmar como elementos centrais do "consenso" que emergiu na comunidade internacional nas últimas duas décadas sobre a efetividade do desenvolvimento.[838] A Declaração de Paris (2005) diz que os "países parceiros" se comprometem a reforçar a "responsabilidade mútua dos doadores e países parceiros para com os seus cidadãos e parlamentos, no que respeita às suas políticas e estratégias de desenvolvimento, bem como aos resultados obtidos"[839] e a "fomentar abordagens participativas, associando sistematicamente um amplo leque de parceiros de desenvolvimento à formulação das estratégias nacionais de desenvolvimento e à avaliação do seu estado de progresso".[840] A Agenda de Ação de Adis Abeba, resultante da 3ª Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em 2015, aborda a participação no seu nível mais local, encorajando os países a garantir a participação das comunidades locais em decisões que as afetem, como em projetos de água e saneamento.[841]

As subseções seguintes exploram os contornos da transparência, participação e *accountability* e as conclusões parciais

[838] Para críticas ao discurso ver: CAROTHERS, T.; BRECHENMACHER, S. Transparência, Participação, Accountability e Inclusão. 2014. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/files/new_development_consensus.pdf>. Declaração de Paris (2005), parágrafo. 48.
[839] Art. 3, iii.
[840] Declaração de Paris, parágrafo 34.
[841] Id. Ibid. ("We will encourage the participation of local communities in decisions affecting their communities, such as in improving drinking water and sanitation management").

3.2.2.1 Transparência

A vinculação direta de BMDs (e outras IFIs) às normas internacionais cogentes sobre o direito ao acesso à informação permanece uma questão controversa e que se insere dentro da discussão jurídica mais abrangente sobre as obrigações dessas instituições por direitos humanos.[842] O exercício de resgate das fontes jurídicas das políticas de transparência e acesso à informação no direito internacional tem, no entanto, sua utilidade prática limitada para este estudo.[843] As normas e as interpretações das cortes e demais órgãos dos sistemas internacional e regionais de direitos humanos, embora importantes, também não são diretamente exploradas neste trabalho.[844]

[842] FUJITA, S. 2013. op. cit. p. 12.

[843] No direito internacional, o direito de participação foi consagrado como um direito humano pelo Artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Art. 19: 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.). Nos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, o direito à informação e liberdade de expressão são reconhecidos pelo Artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Ar. 13, par. 1: Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.) e pelo Artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (Art. 10, par. 1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras). No direito ambiental internacional, o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) incorpora elementos de transparência, participação e accountability como princípios do desenvolvimento sustentável. Em março de 2018, países da América Latina, inspirados no Princípio 10 (não vinculante), firmaram, no âmbito da CEPAL, o primeiro tratado em assuntos ambientais da região: o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, adotado em Escazú (Costa Rica) ("Acordo de Escazú"). O Acordo de Escazú estabelece obrigações em matéria de transparência, participação do público e acesso à justiça em questões ambientais, além de reunir compromissos sobre construção de capacidades e cooperação internacional para a sua implementação. O tratado inova, ainda, ao incluir disposições sobre os defensores dos direitos humanos em assuntos ambientais, relacionando liberdade de expressão e direito à informação com o ativismo e participação em causas socioambientais. (Art. 6: Cada Parte garantirá um ambiente propício para o trabalho das pessoas, associações, organizações e grupos que promovam a proteção do meio ambiente, proporcionando-lhes reconhecimento e proteção.). O instrumento define "direitos de acesso" como "o direito à participação pública nos processos de tomada de decisões em questões ambientais e o direito de acesso à justiça em questões ambientais". Os Estados que ratificarem o acordo deverão adequar seus mecanismos de acesso à informação às suas obrigações de direitos humanos e adotar regimes em que a denegação da informação seja a exceção. O ônus da prova sobre o sigilo recai sobre a autoridade competente. Um ano após a aprovação, o tratado havia sido ratificado por um país e assinado por outros dezesseis, entre os quais o Brasil. Para entrar em vigor, são necessárias pelo menos onze ratificações. Cf.: CEPAL. Acordo de Escazú. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf>. Acesso em 28 janeiro 2019.

[844] O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ex-Comissão de Direitos Humanos) criou, em 1993, o mandato da Relatoria sobre o direito à liberdade de opinião e expressão (Resolução 1993/45, de 5 de março de 1993). A relatoria tem competência para submeter relatórios sobre o tema e realizar visitas aos países para averiguar o status do cumprimento das obrigações internacionais sobre o direito à liberdade de expressão. O mecanismo pode receber denúncias individuais dos cidadãos dos Estados-membros da ONU sobre violações ao direito e transmite comunicações sobre as alegações aos governos, que são posteriormente publicadas pelo Conselho de Direitos Humanos.

O movimento de abertura de informações dos BMDs ao público externo se iniciou em meados dos anos 1980, quando ativistas ambientais preocupados com o impacto social e ecológico dos empréstimos do Banco Mundial iniciaram esforços sistemáticos de *advocacy* sobre a própria instituição e sobre países-doadores poderosos, como os EUA e alguns membros europeus. Em resposta às demandas, o Banco Mundial iniciou uma discussão sobre diretrizes de acesso à informação em 1985.[845] A primeira política de divulgação de informações só viria, no entanto, em 1994, na esteira dos protestos e críticas articulados na campanha "*50 Years is Enough*".[846] Pesava a favor dos apoiadores internos e externos da maior transparência as críticas de incoerência entre as recomendações dirigidas aos governos para a abertura de informações, como um componente do pacote da 'boa governança', e as práticas institucionais aquém das métricas e padrões utilizados para avaliar os tomadores.[847]

O *advocacy* e o trabalho analítico de ONGs foi e continua sendo um motor das transformações nas políticas de transparência dos BMDs. Na década anterior, organizações como a *Global Transparency Initiative* estabeleceram princípios fundamentais para guiar as instituições financeiras internacionais a desenvolverem suas políticas de acesso à informação. A Carta de Transparência para Instituições Financeiras Internacionais advoga por uma abordagem de direitos humanos para a divulgação de informações pelas IFIs, cujos elementos constitutivos são: a presunção verdadeira a favor da divulgação, regras substanciais de divulgação automática, um marco bem definido para o processamento de solicitações de acesso à informação, exceções limitadas e o direito a recorrer a um órgão independente em casos de decisões denegatórias.[848] A ONG *Publish What you Pay* publica anualmente um índice de transparência em que são avaliadas agências bilaterais e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento. O ranking mede a transparência em cinco dimensões: (i) Planejamento organizacional e compromissos, (ii) Finanças e orçamento, (iii) Atributos dos projetos, (iv) Integração com dados sobre desenvolvimento, e (v) Desempenho. Na versão de 2018, o ADB

[845] WEAVER, C. Open Data for Development: The World Bank, AID Transparency, and the Good Governance of International Financial Institutions. AIIB Yearbook of International Law. p. 86. 2018
[846] Id. ibid.
[847] HUNTER, D. International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions In BRADLOW; Hunter (n 60) 199–238 at 213–215.
[848] GLOBAL TRANSPARENCY INITIATIVE. Transparency Charter for International Financial Institutions: Claiming our Right to Know. Disponível em: < https://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements_transparency-charter-for-ifi_en>.

foi a mais bem avaliada entre todas as entidades (bilaterais e multilaterais). Outros BMDs foram classificados pela seguinte ordem: AfDB (4º), IDA (6º), BID (7º), EBRD (24º), IFC (27º).[849]

A literatura acadêmica sobre BMDs também tem contribuído com a análise das políticas de acesso à informação dos BMDs e IFDs como um todo. Fujita estabelece critérios inspirados no conteúdo do direito à informação segundo a interpretação de mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos: 1) Garantia de abertura, 2) Uso restritivo das exceções à divulgação, 3) Mecanismo independente de revisão e recursos, 4) Garantias de progressivo aperfeiçoamento, 5) Custo, 6) Proteção de delatores(as), 7) Forma da informação, 8) Momento da divulgação, e 9) Revisão periódica da política.[850] Nelson propõe quatro dimensões para a avaliação de tais políticas: (i) completude da divulgação, (ii) acessibilidade dos documentos, (iii) divulgação da informação em momento oportuno, e (iv) disponibilidade de mecanismos de apelação e influência.[851]

Como visto no capítulo anterior, o AIIB e o NDB adotaram suas próprias políticas operacionais de acesso à informação em que foram definidos os princípios de divulgação de informações e os termos, condições e procedimentos para acesso à informação, incluindo as etapas a serem observadas para o envio de solicitações de acesso à informação, bem como os respectivos mecanismos de recursos contra decisões denegatórias. Os dois BMDs possuem dispositivos sobre transparência em seus estatutos, uma inovação que denota a importância dada ao tema no financiamento multilateral do desenvolvimento.[852]

O desenho da política do AIIB se diferencia do desenho das políticas do Banco Mundial e do NDB por não conter nenhuma lista de informações que serão *a priori* divulgadas ou mantidas sob sigilo. Trata-se de uma autêntica regulação baseada em princípios. As exceções

[849] PUBLISH WHAT YOU FUND. Aid Transparency Index 2018. 2018. Disponível em: <http://www.publishwhatyoufund.org/reports/2018-Aid-Transparency-Index.pdf>. Não havia dados para BIRD, AIIB e NDB.
[850] FUJITA, S. 2013. op. cit. p. 110.
[851] NELSON, P. J. Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks (Pergamon). 2001. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X01000730>.
[852] NDB, Art. 15 ("Transparência e Prestação de contas – O Banco assegurará que seus processos sejam transparentes e elaborará, no respectivo Regulamento Interno, disposições específicas referentes ao acesso de seus documentos"); AIIB, Art, 34, par. 4 ("The Bank shall establish a policy on the disclosure of information in order to promote transparency in its operations. The Bank may publish such reports as it deems desirable in the carrying out of its purpose and functions").

são postas de maneira abstrata. Na visão do AIIB, essa escolha de desenho normativo favorece a efetivação do princípio da máxima divulgação de informações.[853]

O NDB enumera, de forma não exaustiva, documentos e informações que serão proativamente divulgados ou abarcados pela exceção da confidencialidade. A política do Banco Mundial segue a mesma abordagem, mas com a especificação adicional dos momentos e prazos de divulgação de alguns tipos de informação. Exemplo é o já mencionado prazo mínimo de 120 dias para a divulgação dos estudos de impacto socioambiental previamente à data de deliberação pelo Conselho de Diretores.

A análise comparada da efetiva prática da divulgação de informações pelo AIIB e NDB mostra que ambos estão aquém de outros BMDs nos seus padrões de transparência e que, em contraste um com o outro, o NDB disponibiliza menos informações que o AIIB.

Inicialmente, a adoção da Política de Divulgação de Informações (PDI) do NDB não foi precedida de um processo de consultas públicas, como é praxe entre todos os BMDs globais e regionais. O banco adotou uma política provisória em julho de 2016 e uma versão revisada em junho de 2017. Uma segunda revisão da PDI estava prevista para o primeiro trimestre de 2019. O NDB foi instado por ONGs a abrir um processo de consultas públicas para receber contribuições e feedbacks de atores externos, porém não havia, até maio de 2019, qualquer notícia na sua página da internet sobre a segunda atualização da política.[854]

O AIIB não realizou consultas públicas para a elaboração de sua primeira Política de Informações Públicas (PIP), de caráter provisório, que foi aprovada pelo Conselho de Diretores em janeiro de 2016, quando o banco iniciou suas operações, juntamente com várias outras políticas operacionais básicas. No entanto, dois anos depois o banco disponibilizou uma minuta da política atualizada para consulta pública, realizada entre janeiro e março de 2018. Seguindo boas práticas de participação em processos de revisão de normas administrativas[855], o AIIB publicou o rascunho da nova norma acompanhado de uma nota conceitual com uma visão do processo e justificativas para as mudanças promovidas na regra. Nela, o AIIB informa que conduziu uma análise comparativa das políticas de acesso à informação de seis BMDs: AfDB, ADB, EBRD, EIB (*European Investment Bank*), BID e Banco Mundial. O banco também

[853] Essa justificativa encontra-se no comentário de embasamento para a nova PIP. Ver: AIIB. Background Paper on the Public Information Interim Policy Review. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/public-consultation/.content/_download/background_paper_on_PPI.pdf>.
[854] *Comunicado* de ONGs – 2a Reunião NDB-Sociedade Civil.
[855] HUNTER, op. cit., 2011.

publicou um resumo das questões levantadas pelos indivíduos e organizações que participaram do processo de consulta pública, mas sem correspondentes explicações sobre quais pontos foram acatados ou rejeitados.[856]

Seguindo a classificação do AIIB sobre os tipos de informação – institucional, operacional e financeiras – as subseções seguintes abordam a prática da divulgação de duas delas – informações institucionais e operacionais – e a terceira subseção analisa o funcionamento dos mecanismos de solicitação de informações e as práticas dos dois BMDs sobre a própria implementação das políticas de acesso à informação.[857] Informações sobre políticas e estratégias são entendidas como informações institucionais.

Para subsidiar a análise sobre o funcionamento efetivo dos mecanismos e a aplicação prática das políticas de transparência, foram solicitadas informações às duas instituições sobre políticas e projetos. O quadro de pedidos e as respostas dadas pelo AIIB e NDB estão no Anexo IV. A análise também está baseada em compilações realizadas por outros atores sobre os pedidos de acesso à informação e em avaliações das práticas de transparência realizadas por organizações da sociedade civil que atuam no monitoramento de BMDs.[858]

I. Informações institucionais

Os dois BMDs publicam informações básicas sobre sua estrutura de governança e organizacional, como a lista de membros, a distribuição de cotas e poder de voto e a composição dos órgãos de governança. São públicos, ainda, os documentos jurídicos relevantes, como os acordos constitutivos, os acordos com o país e a cidade-sede de suas operações e memorandos de entendimento com outras instituições multilaterais, bilaterais e nacionais de financiamento do desenvolvimento.

[856] AIIB. Summary of Comments on the Draft Policy on Public Information. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/public-information/_download/Summary-of-Comments_Sep26.pdf>.
[857] O NDB classifica as informações em: 1) Governança, 2) Operações, 3) Financeiras, e 4) Políticas e Estratégias.
[858] O autor é grato à *International Accountability Project* pelo compartilhamento de análises sobre a transparência do NDB. Ver: BASU, Tomojit. The Right to Know *The New Development Bank's Information Disclosure Policy in a Comparative Context*, Oxfam Discussion Papers, 2017.

O AIIB publica as resoluções e o resumo dos debates das reuniões anuais do Conselho de Governadores, com transcrições de discursos, tal qual o BIRD[859]. O banco divulga as atas das reuniões do Conselho de Diretores, que ocorrem, em média, a cada bimestre.[860] Todas as principais políticas operacionais aprovadas pelos órgãos de governança são publicadas na página do banco na internet. Políticas operacionais e setoriais em versão rascunho são divulgadas previamente à aprovação do Conselho, como parte do processo de consultas públicas que o AIIB normalmente conduz na formulação de suas normas internas.

O NDB publica as atas das reuniões do CG, do CD e de dois comitês ligados a este último.[861] O AIIB não divulga as atas de reuniões dos comitês que assessoram seu Conselho de Diretores. As políticas operacionais são divulgadas somente após a aprovação dos órgãos de governança, uma vez que o NDB não segue a prática de outros BMDs de solicitar, por meio de processos abertos e participativos, contribuições externas ao processo de elaboração e revisão de suas políticas.

II. Informações operacionais

O AIIB e o NDB não divulgam os contratos de financiamento (*loan agreements*), um padrão de sigilo mais elevado que o adotado por todos os demais BMDs globais e regionais, exceto o AfDB, que também não divulga os instrumentos contratuais. O AIIB justificou a negativa da divulgação de contratos alegando a incidência da cláusula de exceção de consentimento de terceira parte. Segundo tal dispositivo, um documento que não esteja em domínio público e originado de uma terceira parte apenas será divulgado mediante o seu consentimento prévio.[862] Foi solicitado que o AIIB obtivesse a aquiescência das terceiras partes para a divulgação dos documentos solicitados, porém não houve a divulgação após cinco meses da resposta inicial ao pedido. O NDB justifica o sigilo dos contratos nos mesmos moldes, alegando que a publicização desse documento requer consentimento prévio do governo e uma

[859] AIIB. Conselho de Governadores. 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/board-governors/index.html>.
[860] AIIB. Conselho de Diretores. 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/board-directors/index.html>.
[861] Comitê de Recursos Humanos e Remuneração e Comitê de Risco, Orçamento e Compliance.
[862] Art. 8.3 da PIP: "The Bank shall not disclose information, that is not already in the public domain, originating from a third party without consulting with that third party."

avaliação de que a divulgação do contrato não fere as leis domésticas sobre acesso à informação.[863]

Para ambos o NDB e o AIIB, as informações sobre os projetos são consideravelmente menos detalhadas que as disponibilizadas por BMDs como o Banco Mundial, o IFC, o BID ou o ADB, tanto no que diz respeito às análises das áreas operacionais internas como à documentação repassada pelos governos, empresas e outros envolvidos na execução dos projetos para subsidiar a decisão de investimento ou financiamento.

O AIIB publica um documento do projeto (*Project Document*) após a aprovação do projeto pelo Conselho de Diretores, mediante o consentimento do tomador.[864] Para alguns projetos, é disponibilizado apenas um sumário executivo, que é menos detalhado quanto à diligência conduzida pelos departamentos internos. No geral, as informações do documento do projeto compreendem a justificativa para o financiamento, a análise sobre a viabilidade econômica, financeira, técnica e socioambiental, e as especificações sobre os custos e materiais. A página da internet da instituição contém um resumo de projetos que ainda não foram aprovados pelo Conselho.

Documentos que subsidiam a diligência socioambiental realizada pelo AIIB são divulgados de modo irregular. Para alguns projetos, são disponibilizados estudos de impacto ambiental (EIAs), planos de ação e resumos de consultas com comunidades locais. Tais documentos não estão, contudo, uniformemente disponíveis para todos os projetos.

O NDB inicialmente publicava apenas uma descrição sucinta dos projetos, sem documentos com as análises internas de riscos, viabilidade e medidas de mitigação. O banco passou a divulgar um sumário do projeto, que todavia é menos detalhado que um documento de projeto nos moldes das demais instituições. Mas o NDB não divulga nenhum outro documento relacionado à diligência do projeto, especialmente a análise das questões socioambientais. Não estão disponíveis os EIAs, os planos de ação socioambientais (plano de ação sobre reassentamento involuntário, plano de ação sobre povos indígenas etc.), os planos de engajamento e consulta com partes interessadas e os resultados das consultas, independentemente da categoria de risco.[865] O sumário contém uma breve contextualização e descrição do projeto, aspectos socioambientais, financeiros e de implementação, todos

[863] Informação obtida pelo autor em Xangai, 2018.
864 AIIB. *Project Process.* 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/projects/process/index.html>.
[865] IAP. International Accountabilit Project. Analysis of the NDB's Transparency Practices, p. 5.

apresentados de modo sucinto. Nos aspectos socioambientais, o banco inclui a categorização de risco dos projetos (A, B ou C) e informa se haverá uso dos sistemas do país para a avaliação e mitigação dos impactos socioambientais.

O NDB passou a listar os projetos ainda não aprovados pelo Conselho de Diretores em sua página da internet, mas não há informação sobre a data de divulgação do projeto ou da análise pelo Conselho, para que se possa comparar o prazo entre a ciência ao público sobre a possível aprovação do projeto e a data de análise pelo órgão responsável pela sua aprovação.[866]

III. Procedimento de acesso à informação e implementação das políticas

O Banco Mundial divulga um relatório anual sobre o estado da implementação da política de acesso à informação. Para o ano fiscal de 2017, o Banco Mundial informava uma taxa de 95% de encerramento das solicitações. Apenas 18 pedidos dos 519 abertos durante o ano foram negados no todo ou em parte. Foram respondidos no prazo estipulado pela política (20 dias úteis) 72% dos pedidos.[867] O Banco Mundial também disponibiliza, mensalmente, uma lista com todos os pedidos de acesso à informação recebidos, sem identificação da parte autora. Não são disponibilizados os pedidos na íntegra, apenas uma brevíssima descrição da solicitação.[868] O Comitê de Acesso à Informação publicou interpretações sobre a política de acesso à informação pela última vez em 2014.[869]

O NDB não divulga estatísticas sobre o processamento dos pedidos de acesso à informação nem uma lista com os pedidos individuais recebidos pelo seu mecanismo de pedidos de acesso. Quanto à eficácia do mecanismo de acesso, a avaliação de um grupo de entidades da sociedade civil engajadas no diálogo direto com o NDB é de um funcionamento insatisfatório. As organizações apontam que pedidos realizados pelo canal de solicitação de acesso à informação ou não obtinham nenhuma resposta, ou recebiam apenas uma confirmação de recebimento sem posterior resposta final ou eram negados por motivos considerados

[866] Id. Ibid, p. 6.
[867] BANCO MUNDIAL. *Access to Information*. 2017. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/742661529439484831/WBG-AI-2017-annual-report.pdf>.
[868] _____. Summaries of Access to Information Requests. 2019. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/access-to-information/summaryreports>.
[869] _____. Role of the AI Committee. 2019. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/access-to-information/ai-committee>.

injustificados, entre os quais está o argumento de necessidade de consentimento prévio do país como condição para a divulgação da informação.[870]

A Política de Informações Públicas do AIIB exige a publicação de um relatório trimestral sobre o estado do processamento dos pedidos de acesso à informação e outras medidas visando o incremento da transparência. O banco publica um relatório anual consolidado sobre acesso à informação. Para o período entre novembro de 2017 e setembro de 2018, o banco informava o recebimento de 802 pedidos, dos quais 32% se referiam a oportunidades de carreira, 26% versavam sobre financiamento a projetos, 5% sobre tesouraria, 3% sobre parcerias, 3% sobre políticas e estratégias e 2% tratavam de governança. O banco processou 89% dos pedidos. Os pedidos recebidos após a introdução de um sistema eletrônico, em fevereiro de 2018, tiveram 100% de resposta no prazo máximo estabelecido pela política, que é de 30 dias úteis. Foram negados apenas três pedidos e nenhum recurso foi protocolado durante o período.[871]

3.2.2.2 Participação

Assim como na dimensão da transparência, foram as prescrições dos BMDs aos governos nacionais para que estes construíssem processos participativos para o desenho e implementação de políticas públicas – bem como uma clara preferência pela governança democrática[872] – um dos propulsores para um maior um escrutínio acadêmico e de atores da sociedade civil sobre as práticas dos próprios BMDs (e de outras agências de cooperação) em matéria de participação em seus processos decisórios.[873]

Atualmente, os mecanismos de participação dos atores externos na formulação e implementação de políticas, projetos e programas pelos BMDs são variados, conforme visto no Capítulo 2 na análise comparativa entre o NDB, AIIB e Banco Mundial. Eles incluem os fóruns

[870] Communiqué 2018.
[871] AIIB. Report on the Implementation of the Public Information Interim Policy. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/public-information/_download/annual-report-on-ppi.pdf>.
[872] BANCO MUNDIAL. Relatório do Desenvolvimento Mundial, 2003, p. 40. ("Democratic forms of decisionmaking, despite their limitations, are associated with processes that exhibit desirable institutional features; they pick up signals, balance interests, and execute chosen actions").
[873] O maior envolvimento com ONGs também é explicado pela literatura como uma estratégia deliberada da própria burocracia para o fortalecimento de sua autonomia frente aos atores políticos da governança dos BMDs. Cf.: FELICIANO, op. cit., 2011.

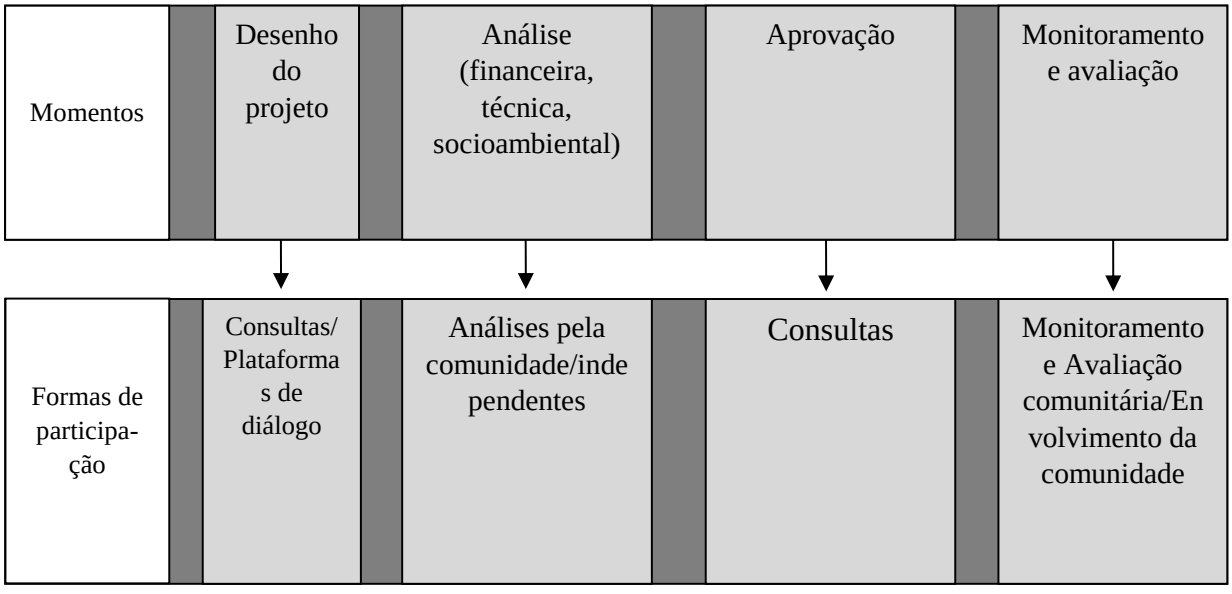
permanentes de diálogo com a sociedade civil; conselhos consultivos; a participação no ciclo do projeto; as consultas públicas para processos de formulação e revisão de políticas operacionais; as consultas realizadas pelos mecanismos de avaliação de qualidade e resultados na avaliação da eficácia de projetos, programas e instrumentos; os mecanismos independentes de compliance e solução de disputas; e a interação no âmbito dos encontros organizados pelos BMDs, como as reuniões anuais dos conselhos de governadores.

As duas subseções seguintes analisam a prática da participação dos atores externos na estruturação de políticas e projetos (I) e na interação regular com o AIIB e o NDB (II).

I. Consultas sobre políticas e projetos

A figura 9 abaixo esquematiza, para o ciclo de projetos, (a) as modalidades de participação e (b) o momento da participação.

Figura 9 – Fases do projeto e formas de participação



Fonte: Prol (*no prelo*).

Alguns atores não estatais são reconhecidamente detentores de poder de algum tipo de influência sobre a seleção de projetos pelos BMDs. Corporações privadas e consultorias sobre desenvolvimento possuem um interesse econômico direto em projetos específicos, relacionado às oportunidades de venda de seus bens e serviços. Tais atores por vezes exercem influência de modo indireto, ao pressionar os órgãos políticos da governança dos BMDs para a aprovação de políticas e estratégias que incrementem as suas chances de envolvimento enquanto implementadores de tais projetos.[874] A influência sobre a escolha de projetos individualmente considerados é um assunto menos explorado nos estudos sobre BMDs e, na prática, pode acionar os rigorosos mecanismos de integridade e anticorrupção estabelecidos por tais instituições.

As ONGs, movimentos sociais e os próprios indivíduos e coletividades supostamente beneficiários ocupam reconhecidamente um papel secundário na fase de seleção de projetos.[875] Diante disso, tais atores tendem a articular orientações e critérios mais abstratos para a alocação de recursos dos BMDs, calcados em elementos normativos da agenda sobre o desenvolvimento sustentável e direitos humanos. São demandas como a priorização de projetos de energia renovável, implementados para o benefício direto de comunidades locais, sobre grandes obras de infraestrutura (ex.: hidrelétricas com grandes reservatórios) e o financiamento direto a organizações não-governamentais para a construção de capacidades e fortalecimento de seu trabalho de monitoramento das ações e políticas dos governos.

O NDB dispõe de um processo de construção de um *pipeline* de projetos que contempla apenas as duas partes estatais da relação do processo de desenvolvimento: a instituição e o Estado-membro. Exceto no Brasil, as áreas comerciais e de análise prévia do banco recebem dos governos centrais uma relação de projetos prioritários para serem consideradas ao financiamento pela instituição. No Brasil, não há um processo centralizado para a formação de uma lista de projetos a serem submetidos às agências internacionais de financiamento. Cada município, estado ou empresa privada, além do próprio governo federal, é responsável por elaborar suas propostas e negociar as condições do acordo de modo relativamente autônomo. Nas operações que demandam garantia do governo federal, este naturalmente assume um papel

[874] Exemplo de política que pode interferir diretamente nas possibilidades de contratação é a de aquisição de bens e serviços. Um modelo mais universal, como o do AIIB, possibilita que empresas situadas em quaisquer países possam participar dos processos de contratação para a execução dos projetos, enquanto no NDB a opção foi por restringir às empresas do países-membros. A política de licitações pode conter ainda outros dispositivos relevantes, como a flexibilidade para que governos estipulem critérios de produção de conteúdo local nos projetos financiados pelos BMDs, uma clássica política de desenvolvimento econômico nacional.
[875] DANN, op. cit,, 2013, p. 404.

mais relevante na negociação. Os escritórios regionais do NDB são apresentados como um mecanismo que irá auxiliar o banco a buscar ativamente novas oportunidades de negócios e a prospectar clientes e projetos que futuramente podem vir a compor a sua carteira de crédito.

O AIIB informa uma abertura à proposição de projetos por partes interessadas além dos Estados-membros, especialmente projetos mais sustentáveis sob o aspecto socioambiental. No entanto, as informações publicamente disponíveis não especificam o papel de organizações da sociedade civil ou de comunidades locais na escolha dos projetos aprovados nos primeiros anos.

Para as etapas de desenho, aprovação implementação e avaliação dos projetos, as informações publicamente disponíveis e aquelas reunidas no âmbito desta pesquisa por outros métodos (entrevistas, observação etc.) não permitem auferir com profundidade a estrutura, o processo e o resultado das consultas realizadas tanto pelo AIIB e NDB como pelos governos e agências de implementação em cada uma dessas etapas.

Críticas de entidades da sociedade civil dirigidas a ambas as instituições corroboram, contudo, a análise dos documentos dos projetos e levantamento empírico desta pesquisa ao apontar para a insuficiência de informações sobre procedimentos de consulta na análise e implementação dos projetos. Em um projeto como o de Melhoria da Qualidade do Ar e Substituição de Carvão de Beijing, os documentos do projeto disponibilizados pelo AIIB omitem uma série de informações sobre a realização da consulta, como as transcrições ou as questões suscitadas pelos presentes e as respectivas soluções dadas pelos órgãos responsáveis pela execução do projeto ou pelo governo chinês.[876] O AIIB negou o pedido de ONGs para a divulgação da localização exata das vilas consultadas, argumentando que a informação estaria coberta pela exceção que protege o sigilo de informações de empresas de propriedade privada.[877] Um relatório publicado pela ONG *BRICS Feminist Watch* sobre o projeto Distrito de Rodovias de Madhya Pradesh, financiado pelo NDB na Índia, afirma que as consultas realizadas com 57 comunidades foram insuficientes para estabelecer uma representatividade substancial da população local.[878] Ademais, os documentos sobre as consultas e sobre a análise

[876] HORTA, K. The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) A Multilateral Bank where China sets the Rules. 2019, p. 27. Disponível em: <https://urgewald.org/sites/default/files/AIIB%20Report_04-01-2019_0.pdf>.
[877] *Id. Ibid.*
[878] BRICS FEMINST WATCH. Gender Monitoring of New Development Bank Project: Major District Roads Madhya Pradesh, India. 2019. Disponível em: <http://www.bricsfeministwatch.org/pdf/NDB-India-project-key-findings.pdf>. p. 3

socioambiental desse e de todos os demais projetos financiados pelo NDB não foram tornados públicos.

Quanto às consultas sobre políticas, o AIIB segue o modelo bem-estabelecido entre os principais BMDs globais e regionais de submeter versões preliminares a consultas públicas, coletar feedbacks e solicitar a aprovação do Conselho de Diretores da política incorporando os *inputs* recebidos no processo. As contribuições são disponibilizadas, porém a justificativa para a rejeição ou acatamento não consta dos documentos públicos submetidos ao CD.

O NDB, como visto anteriormente, não aderiu à prática de realização de consultas públicas para a elaboração e revisão de suas políticas operacionais e estratégias.

II. Relacionamento com sociedade civil

A estruturas de diálogo e interação regular de informações e demandas entre o NDB e o AIIB, de um lado, e atores da sociedade civil, de outro, são mais enxutas e menos institucionalizadas que o modelo do Banco Mundial, em que há um departamento dedicado à formulação de políticas e facilitação do relacionamento com a sociedade civil e um fórum permanente (*Civil Society Policy Forum*).

O NDB seguiu o modelo do BID ao optar por um encontro anual autônomo com a sociedade civil, que ocorre em momento distinto do seu encontro anual de governadores, e o AIIB optou por mesclar os dois espaços, como ocorre no Banco Mundial. Ambos alocam em seus departamentos institucionais de comunicação o papel de ponte entre os departamentos internos e os atores externos, com uma maior centralização do fluxo de informações no NDB. No AIIB, partes externas têm estabelecido diálogo político e temático diretamente com unidades responsáveis pelas políticas ou operações, a exemplo da interação direta ocorrida no processo de criação do PPM-AIIB, em que o CEIU foi o interlocutor interno para as discussões sobre o desenho do mecanismo.[879] No NDB, embora tais interações diretas entre unidades estratégicas e operacionais existam, essas são mais informais, diante da diretriz interna de que

[879] Informação coletada a partir de observação e entrevistas com integrantes do AIIB.

a área de comunicação institucional é responsável por intermediar o fluxo de informações e demandas entre as áreas internas e o público externo.[880]

Pela avaliação dos próprios participantes dos espaços de participação do NDB, a principal limitação do espaço institucionalizado de diálogo criado em 2017 é a falta de seguimento em relação aos compromissos acordados. Por exemplo, na temática da transparência e acesso à informação, o NDB não teria, em dois anos, na ótica das entidades participantes, promovido avanços significativos na publicação de documentos básicos sobre a diligência socioambiental dos projetos. No que diz respeito à integração do compromisso com a igualdade de gênero, um dos princípios da política socioambiental do NDB, o entendimento é de que a ausência de uma política autônoma sobre gênero impede o NDB de estruturar projetos levando em consideração as especificidades de mulheres e crianças do gênero feminino. A avaliação da ONG anteriormente mencionada sobre projeto de rodovias no estado de Madhya Pradhesh, na Índia, aponta para uma ausência de cuidados específicos para com as necessidades e vulnerabilidades das mulheres afetadas pela obra, como a ausência de sinalização para percurso noturno, ausência de medidas para evitar abusos e exploração sexual pelos trabalhadores mobilizados para a obra e a construção de trajetos que não serviriam às necessidades das mulheres da região, como a busca por materiais de cozinha e água.[881]

Atores que dialogam diretamente com o AIIB em temáticas socioambientais e de participação, transparência e accountability são mais ativos que as organizações mobilizadas em torno do NDB na utilização do canal doméstico de influência, isto é, no *advocacy* sobre órgãos governamentais e dos parlamentos que fixam diretrizes ou acompanham a atuação do país em instituições financeiras e agências internacionais de cooperação, mas tal canal é mais institucionalizado nos países-membros europeus.[882] Quanto ao diálogo direto com a instituição, organizações da sociedade civil consultadas no âmbito desta pesquisa mencionaram como principais limitações dos espaços de diálogo uma percebida concepção de participação como gestão de reputação, em contraponto às expectativas de que os indivíduos e comunidades tenham influência nas decisões, e não somente um papel consultivo e formalístico.[883]

[880] Informação coletada a partir de observação e entrevistas com integrantes do AIIB.
[881] BFW, op. cit., 2019.
[882] HORTA, K. The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) A Multilateral Bank where China sets the Rules. 2019. Disponível em: <https://urgewald.org/sites/default/files/AIIB%20Report_04-01-2019_0.pdf>.
[883] Informação coletada em observação de campo.

3.2.2.3 Os mecanismos independentes de accountability do Banco Mundial e do AIIB: desafios comuns frente a transformações do financiamento do desenvolvimento

Vinte e cinco anos após a criação do primeiro do gênero, o Painel de Inspeção, os mecanismos de accountability dos BMDs – entendidos como os mecanismos independentes de revisão de conformidade e solução de disputas – encontram-se no centro de intensa reflexão sobre os resultados obtidos e as possibilidades de renovação de seu desenho institucional.

A atividade "quase-jurisdicional"[884] de mecanismos como o Painel de Inspeção tem gerado um acúmulo de importantes precedentes e interpretações sobre a responsabilidade dos órgãos internos dos BMDs por ações e omissões relacionadas ao cumprimento das políticas operacionais. Conforme identificado em algumas análises, o Painel de Inspeção tem feito um progressivo uso de parâmetros de direitos internacional público, inclusive o direito internacional dos direitos humanos, para fundamentar suas decisões e recomendações sobre casos que lhe são apresentados por atores externos.[885] As análises também sustentam que o painel tem identificado no arcabouço de políticas do Banco Mundial a existência implícita de princípios e padrões da abordagem de direitos humanos sobre o desenvolvimento. Os requisitos de participação, transparência e accountability, bem como o conceito de desenvolvimento sustentável, passam assim por um processo de densificação jurídica, já que embasam a interpretação sobre o escopo, os objetivos e a aplicação efetiva das obrigações do banco.

Por outro lado, os painéis de investigação enfrentam as tradicionais limitações de insuficiente independência funcional e de baixa autonomia para o *enforcement* de suas decisões. Mais importante, os mecanismos de revisão de *compliance* precisam se adaptar a transformações nas políticas e nas operações que afetam direta ou indiretamente o exercício de suas competências e a sua efetividade e legitimidade. Três tendências na maneira como os BMDs exercem sua autoridade regulatória enquanto órgãos da governança global podem ser destacadas, todas inter-relacionadas. A primeira é a alteração das técnicas de desenho regulatório, ou seja, a tendência de normas de caráter mais discricionário, conforme apresentado no capítulo 1 (item 1.4.2). A segunda é o deslocamento do parâmetro normativo de referência,

[884] FOURIE, A. N. The World Bank Inspection Panel and Quasi-Judicial Oversight: In Search of the 'Judicial Spirit' in Public International Law. Utrecht: Eleven, 2009.
[885] BRADLOW, D. D.; FOURIE, A. N. The Operational Policies and Procedures of the World Bank and the International Finance Corporation: Creating Law-Making and Law Governed Institutions, 10 International Organization Law Review 3 (2013).

que se dá pelas técnicas de delegação horizontal (aos cofinanciadores) e vertical (aos sistemas de país). A terceira se refere às transformações nos instrumentos de financiamento, em um contexto em que o financiamento a programas e políticas de desenvolvimento adquire maior espaço frente ao tradicional financiamento a projetos.

Conforme tratado no capítulo 2 na análise comparativa entre o Painel de Inspeção e o PPM-AIB, os mecanismos independentes de *accountability* usam a regra administrativa interna como o parâmetro normativo primário para o exercício de revisão de conformidade. Há forte repercussão na maneira como tais mecanismos funcionam, portanto, se o padrão normativo não for bem definido, o que ocorre quando a norma de referência tem um desenho baseado em princípios, e não em regras ou requerimentos procedimentais e substantivos detalhados. Apenas a título de comparação, a política socioambiental do Banco Mundial tem 121 páginas, a do AIIB tem 57 e a do NDB tem 27 páginas. Esse indicador, reconhecidamente simples, mostra uma escala decrescente de detalhamento normativo, embora seja necessário reiterar, conforme mencionado anteriormente (item 3.1.1.1), que não é em todo e qualquer aspecto que a política do Banco Mundial é mais pormenorizada ou superior em termos protetivos que a políticas do AIIB e do NDB.

Sob o ponto de vista do "usuário" final dos projetos e dos indivíduos afetados direta ou indiretamente pela instalação de obras de infraestrutura e outras ações de desenvolvimento, o deslocamento da norma impõe obstáculos adicionais à prestação de contas e responsabilização. Como explicado anteriormente, o AIIB não fornece as análises internas sobre a diligência realizada nas normas e sistemas de outros BMDs, nem o NDB divulga os resultados da diligência realizada nas normas e sistemas de gestão de intermediários financeiros como o BNDES. A opacidade sobre a avaliação de quais foram os padrões exatamente utilizados pelo cofinanciador ou pelas agências domésticas, e sobre o método e resultados da análise de equivalência, faz da "terceirização jurídica" uma técnica em conflito com uma abordagem *rules-based* sobre o financiamento do desenvolvimento.

Caso optem por reafirmar sua "jurisdição" nesse cenário de transformações, os mecanismos de revisão de conformidade possivelmente procederão de duas formas: (i) adentrar diretamente na análise de mérito sobre o padrão normativo da instituição "terceirizada", nos casos em que haja "terceirização regulatória", ou (ii) desconsiderar o conteúdo da norma terceirizada, para avaliar se o projeto cumpriu com o próprio padrão da política da instituição "terceirizadora". A inconsistência regulatória, neste último caso, poderia restar comprovada

pela mera inconsistência entre o processo que deveria ser observado confome a norma da instituição do mecanismo e o que se efetivamente se observou nas fases de análise, aprovação e implementação do projeto.

3.2.3 Conclusões parciais

Esta seção buscou desenvolver uma reflexão sobre o significado das inovações jurídicas do AIIB e do NDB sobre o reequilíbrio de poderes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no financiamento multilateral para o desenvolvimento e analisar as práticas de transparência, participação e *accountability* dos dois jovens BMDs.

Primeiramente, é no campo da governança institucional onde estão concentradas várias das inovações, variações e experimentalismos institucionais do AIIB e do NDB. Em ambos, há um Conselho de Diretores não-residente, regras específicas de votação majoritária para países fundadores (NDB) ou regionais (AIIB) e a permissão para a delegação de poderes do Conselho de Diretores para a administração, mediante regulamentação prévia. O AIIB, especificamente, possui uma norma constitucional sobre o processo de nomeação do Presidente do AIIB ("aberto, baseado no mérito e transparente"); uma regra que estipula os parâmetros da delegação de poderes limitados de decisão sobre investimentos e políticas para o Presidente, o segundo Diretor Alternativo para países com representação combinada (*multiple constituencies*) no Conselho de Diretores; e os votos básicos calculados por um percentual do total de votos, e não um número fixo. O NDB vetou ao Presidente dirigir os trabalhos (*chair*) do Conselho de Diretores (exceto na hipótese de que este venha a se tornar residente); estabeleceu limites mínimos e máximos de alocação de cotas para países de diferentes segmentos (fundadores e não fundadores, desenvolvidos e em desenvolvimento, tomadores e não tomadores); delegou ao Conselho de Governadores competências privativas adicionais ao que se observa em outros BMDs globais e regionais; e operou em seus primeiros quatro anos sem novos membros além dos BRICS.

Determinadas variações institucionais promovidas pelo NDB e pelo AIIB oferecem tentativas de soluções a aspectos que têm sido avaliados como disfuncionais no modelo de governança do Banco Mundial, especialmente a atual divisão de poderes e atribuições entre o Conselho de Diretores e a administração. O Conselho é, a um só tempo, órgão de supervisão política e com competências executivas, por ser residente e permanente. Esse modelo é criticado

por gerar vazios de *accountability* sobre as decisões. Quem deveria ser responsável por um projeto que resulta, por exemplo, em violações a direitos humanos: o corpo técnico que desenhou o projeto, e é responsável pela aplicação das políticas e supervisão das ações do tomador, ou o Conselho, que aprovou o projeto? O Relatório Zedillo recomendou a delegação completa dos poderes de escolha dos projetos para a Diretoria-Executiva, para evitar "micro-gerenciamento" e esclarecer os papeis e responsabilidades.

A análise da efetiva alocação de cotas entre diferentes segmentos de países quanto ao estágio de desenvolvimento econômico mostra que o NDB e o AIIB são potencialmente dois bancos pensados para servir aos países de renda média, especialmente os de renda média alta. Esse arranjo pode ser interpretado como uma resposta desses países às negociações cada vez mais duras que enfrentam no Banco Mundial e em outras instituições tradicionais, como o ADB. A cada concessão em matéria de reforma de "voz e representatividade", os países desenvolvidos passaram a exigir que os países de renda média aceitem abandonar "privilégios" e condições diferenciadas de financiamento. Foi assim em 2015, quando os govenadores do Banco Mundial entraram em um acordo para reduzir de 40% para 33% o total de empréstimos para os países de renda média, após uma dura negociação em que países como Inglaterra demandavam uma redução para 30%, e novamente em 2018, quando ficou selado, no âmbito de um novo AGC, que o percentual seria finalmente reduzido a 30%.

Nas questões de transparência, participação e accountability, as tensões entre o pragmatismo institucional e "legalismo" (*rules-based*) se fazem visivelmente mais presentes.

Em crítica ao discurso da "transparência, participação, inclusão e accountability" que veio a se tornar onipresente nas últimas duas décadas, Carothers & Brechenmacher observam que, seja na cooperação bilateral ou multilateral, o processo do desenvolvimento ainda é muito mais exclusivo do que inclusivo e que os doadores inserem tais "jargões" em seus documentos de planejamento, mas a efetivação prática de tais valores ainda é elusiva.[886]

A crítica mais abrangente auxilia a pôr em perspectiva as deficiências identificadas, a partir da análise deste trabalho, nas práticas do AIIB e o NDB sobre engajamento e consulta com partes interessadas, divulgação de informações essenciais sobre seus projetos e programas, e disponibilização e funcionamento efetivo de mecanismos de prestação de contas e

[886] CAROTHERS, T.; BRECHENMACHER, S. Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion: A New Development Consensus?, 2014. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/files/new_development_consensus.pdf>.

responsabilização. Ainda assim, o exercício de comparação e contraste entre os dois novos BMDs e o Banco Mundial nessas temáticas entrega seus próprios resultados.

No balanço geral, o NDB, em seus primeiros anos, aparece como o mais distante do *rules-based approach*. Suas estruturas de participação, consulta com partes interessadas e mecanismos de accountability são, dentre os três BMDs, as que apresentam um menor grau de institucionalização e convergência com o "direito comum" administrativo dos BMDs. O NDB não estabeleceu nenhum processo amplo e aberto de consulta pública na criação e revisão de políticas ou desenho e implementação de projetos. A política do NDB sobre a formulação das estratégias de país não contempla consultas com atores da sociedade civil, somente com o setor privado e com agências de governo. No processo de elaboração da programação do Banco Mundial, a consulta com atores da sociedade civil, embora com suas próprias limitações, é uma etapa que veio a adquirir um maior grau de institucionalização que no passado. O AIIB, por sua vez, apresenta similaridades ao NDB quanto à baixa participação de partes interessadas no ciclo dos projetos (seleção, análise, implementação, monitoramento e avaliação), mas tem realizado consultas públicas previamente à adoção de políticas operacionais e setoriais. O processo de estabelecimento do PPM-AIIB também foi participativo, embora haja críticas quanto ao resultado final do desenho institucional do mecanismo quanto a aspectos de independência, transparência e acessibilidade.[887]

As práticas de transparência de ambos ficam aquém dos padrões do Banco Mundial. O único contrato publicamente disponível dos projetos aprovados pelo AIIB e pelo NDB é o acordo firmado entre o NDB e o BNDES, cujo acesso somente foi possível por meio do mecanismo de solicitação de informação da Lei de Acesso à Informação brasileira. Suas políticas não estipulam prazos para a divulgação de informações sobre projetos, seja antes ou depois da aprovação pelo Conselho de Diretores.

Os dois bancos não divulgam os resultados de suas avaliações sobre a "equivalência material" entre seus sistemas fiduciários e socioambientais e os sistemas dos cofinanciadores e sistemas domésticos. As medidas de preenchimento de lacunas (quando são identificadas inconsistências) tampouco são públicas. A avaliação dos sistemas horizontais ou verticais é mantida nos domínios internos à instituição. Há precedentes em outras instituições, como o BID, em que a metodologia e o resultado da diligência sobre o "sistema jurídico interno" do

[887] HORTA, K. op. cit., 2019.

cofinanciador são disponibilizados ao público.[888] A "terceirização jurídica" baseadas em regras discricionárias é, assim, opaca e conflitante com a *accountability* social.

O AIIB e o NDB passaram a divulgar os projetos propostos, isto é, previamente à aprovação pelo CD. Esta é uma demanda de atores da sociedade civil junto às IFDs em geral. A disponibilização de informações sobre o *pipeline* dos projetos é, na visão desses atores, fundamental para que possam influenciar no desenho de medidas de mitigação, especialmente na construção de alternativas locacionais e dimensionais em casos de impactos irreversíveis ou profundos, em situações que envolvem, entre outros, o reassentamento involuntário de comunidades adjacentes e perda de biodiversidade ou de patrimônio cultural e arqueológico.[889]

O AIIB inova no desenho institucional de seu mecanismo de *compliance* ao prever funções adicionais em relação ao Painel de Inspeção (que pode vir a absorver as mesmas funções após revisão em curso) e incluir um enfoque em ação antecipada para identificar possíveis conflitos ainda na fase de preparação do projeto. A atuação preventiva nos estágios iniciais do projeto converge com abordagens de desenvolvimento afins com direitos de participação e centralidade do indivíduo. Por outro lado, podem ser conflitantes com a abordagem legalista as cláusulas – de viés pragmático – que transferem a competência de recebimento e processamento de queixas de partes privadas para o mecanismo da instituição de cofinanciamento. Ademais, o AIIB não está obrigado a publicar uma avaliação interna da eficácia dos mecanismos de terceiros. O deslocamento de competência pode ter efeitos negativos caso o mecanismo externo falhe em entregar um resultado justo e satisfatório para as partes adversamente afetadas pelos projetos.

A estrutura enxuta tem sido invocada pelo AIIB e pelo NDB como fatores para a implementação progressiva de sistemas e rotinas operacionais para possibilitar maior transparência nas operações e informações institucionais, bem como para a construção de mecanismos robustos de participação social. A construção institucional e operacional exige, sem dúvidas, um transcurso de tempo, e inovações tecnológicas são potenciais aliadas na redução de custos e difusão das atividades das instituições. No entanto, como bem notado em

[888] Ver, por exemplo, o projeto "Conditional Credit Line for Investment Projects (CCLIP) for Productive and Ssutainable Investements (BR-O0001) and First Program under the CCLIP: Financing Program for Sustainable Energy (BR-L1442)", em que o BID sela acordo de repasse e cofinancamento com o BNDES. Disponível em: < https://www.iadb.org/en/project/BR-L1442>.
[889] HORTA, K. op. cit., 2019.

outra análise, há um equilíbrio a ser atingido entre estrutura enxuta e déficit de *accountability* por opções de estrutura de pessoal e organizacional.[890]

[890] BENIFLAH, M.; KAI-WEN, I V.; KAPLAN, A.; SANTDASANI, A. The AIIB and the Future of Multilateral Infrastructure Financing. 2017. Disponível em: <https://global.upenn.edu/sites/default/files/perry-world-house/AIIBReportForCampusCopy.pdf>.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo aprofundar o entendimento sobre os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento na sua transição de assimiladores de normas (*rule-takers*) a criadores de normas (*rule-makers*) no espaço normativo internacional, de modo a auxiliar na construção de um leque de soluções que estejam ao alcance do direito para a superação desses desafios.

O argumento central deste trabalho, foi o de que a criação do AIIB e do NDB promove inovações incrementais no desenho institucional de organizações internacionais de cooperação para o desenvolvimento. As inovações são incrementais porque (i) aprofundam, ressignificam ou aceleram tendências de mutação jurídica e institucional que remetem a transformações mais amplas e estruturais que já estavam em curso no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e (ii) estão concentradas em reconfigurações técnico-gerenciais ou em processos de governança, e não em reconstrução de paradigmas do desenvolvimento. Este trabalho associou o incrementalismo à contestação moderada dos países emergentes tanto ao "sentido" do desenvolvimento, quanto ao "como" o desenvolvimento é promovido pelas agências de cooperação para o desenvolvimento tradicionais, especialmente a mais influente delas, o Banco Mundial.

O trabalho se baseou em uma abordagem da economia política do direito para analisar, de modo contextualizado, as múltiplas dimensões do desenho institucional e da prática operacional do NDB e do AIIB O estudo contemplou, além da comparação de desenho institucional, uma avaliação das suas implicações sobre a efetividade e a legitimidade das duas instituições. Por meio dessa dupla análise, este estudo buscou demonstrar que, apesar de similaridades e dos desafios e objetivos comuns, o NDB e o AIIB estão trilhando seus próprios caminhos rumo a uma consolidação institucional, operacional e política como dois BMDs do século XXI liderados por países emergentes.

A análise comparada revelou uma paisagem de mimetizações, variações e inovações incrementais no desenho institucional e regulatório de mecanismos multilaterais de financiamento do desenvolvimento. Em alguns aspectos há notável convergência de desenho e potenciais impactos, como na questão da distribuição de poder de voto entre diferentes segmentos de países. No NDB e no AIIB, os países de renda média (especialmente países de renda média alta) dispõem de maior voz e voto em comparação com outros BMDs. Além disso,

as duas instituições convergem em sua diferenciação funcional frente às outras estruturas multilaterais de cooperação na área de financiamento do desenvolvimento globais e regionais. Ambos demonstram maior propensao a serem "bancos de projeto", em vez de "bancos de conhecimento". Ademais, o NDB e o AIBB possuem alguns arranjos de governança institucional coincidentes e marcados pela flexibilidade e responsividade a anseios dos seus controladores ou membros em desenvolvimento influente, como um conselho não residente.

No entanto, em muitos aspectos eles divergem em sua estrutura institucional e no arcabouço de políticas e ferramentas operacionais. Por exemplo, na área de governança, o AIIB tem um quadro de membros inclusivo, enquanto o NDB tem uma *membership* restritiva. O estudo argumentou que essa diferença pode ser explicada por uma atitude cautelosa dos países do BRICS em relação à expansão da participação, no NDB, para absorver países que poderiam desafiar sua firme proposição de ser um “banco de nicho”, focado no desenvolvimento de infraestrutura, e um instrumento de cooperação Sul-Sul', submetido aos princípios da horizontalidade, soberania e não-condicionalidades.

Outra diferença reside em como os dois bancos estão projetando e fazendo uso efetivo de instrumentos financeiros. O AIIB, com o apoio da China, seu maior acionista, tem construído uma forte parceria com BMDs "tradicionais" (como o Banco Mundial e bancos regionais e sub-regionais, como o EBRD, o ADB e o EIB), para cofinanciar projetos de infraestrutura. Ao fazê-lo, ele delega a tais parceiros responsabilidades de análise e monitoramento de projetos em dimensões fundamentais, como a avaliação de impactos ambientais e sociais e a análise de sistemas de compras de bens e serviços. Por sua vez, os principais parceiros do NDB (como cofinanciadores ou implementadores) são os bancos nacionais de desenvolvimento, empresas estatais e bancos comerciais privados baseados nos países-membros. Ao coordenar-se com esses atores, o NDB também emprega técnicas similares de "terceirização jurídica", como o AIIB faz com os BMDs, mas acaba se baseando mais em sistemas domésticos (leis, regulamentos e órgãos administrativos nacionais).

No campo dos mecanismos de responsabilização e prestação de contas (*accountability*), o AIIB apresenta uma maior harmonização entre suas políticas e práticas com o emergente "direito comum" do BMDs, como ilustram seus processos de formulação, revisão e aplicação de políticas. O AIIB, embora faça intenso uso de normas de caráter discricionário, subscreve de modo mais nítido ao paradigma do "desenvolvimento baseado em regras" (*rules-based development*), que engloba princípios de transparência, participação, decisão fundamentada e

prestação de contas e responsabilização. O NDB, por sua vez, demonstra uma maior propensão ao "pragmatismo institucional", adotando práticas menos institucionalizadas e mais informais de participação de partes interessadas externas nos processos de tomada de decisão. O conceito de “desenvolvimento baseado em regras” foi articulado por Bradlow e Fourie, para quem há uma tendência dentro do Banco Mundial e outras instituições de empréstimo multilaterais “tradicionais” a estabelecer políticas operacionais e mecanismos de *enforcement* baseados em processos cada vez mais formalizados e participativos. Na visão dos autores, os BMDs que seguem o paradigma de desenvolvimento baseado em regras exibem um “exercício menos arbitrário do poder público”, tornando-se entidades “criadoras do direito” e “governadas pelo direito”.

Enquanto o panorama revela claramente exemplos de calibração e ajustes entre pragmatismo e legalidade em áreas como governança, desenho de políticas operacionais e práticas de financiamento, é sempre importante contextualizar as inovações institucionais e legais efetivamente promovidas pelo AIIB e pelo NDB. Nesse sentido que a avaliação das implicações práticas e normativas contribui para a expansão do entendimento quanto ao substrato político e econômico de algumas inovações e experimentalismos.

Foi apontado que, numa ótica de economia política da norma jurídica, as variações entre o AIIB e o NDB em relação à adesão ao paradigma de desenvolvimento “baseado em regras“ são o desejo da China de consolidar sua imagem como “stakeholder responsável“, integrando-se assim ao AIIB no “clube” dos BMDs tradicionais, e dos países BRICS em reter o máximo grau de autonomia e controle para moldar o desenho institucional do NBD de acordo com suas próprias preferências e aspirações políticas. Enquanto a China negociou cuidadosamente a constituição do AIIB e as suas principais características de *design* institucional para acomodar as demandas dos países "ocidentais", e rapidamente concordou com a internalização de práticas como as consultas amplas para a adoção e revisão de políticas operacionais, os BRICS elaboraram e aprovaram os principais documentos legais do NBD, a primeira estratégia de 5 anos, a estrutura básica de políticas operacionais e os primeiros projetos somente entre si, com interações institucionalizadas limitadas com as parte externas.

Com base na experiência histórica de outros BMDs em termos de porosidade institucional e influência de *stakeholders* externos na conformação das estruturas regulatórias internas, é esperado que o NDB recalibre suas abordagens atuais de transparência, participação e *accountability*. O NDB poderia legitimamente argumentar que foram necessárias décadas (e

várias crises políticas com Estados-membros e atores externos) para que o Banco Mundial e outros BMDs construíssem suas práticas atuais de transparência e *accountability*. No entanto, a assimilação de pelo menos algumas das melhores práticas disponíveis de financiamento multilateral responsável pode ocorrer na mesma velocidade em que a instituição constrói sua própria diferenciação político-institucional. Ao mesmo tempo, o NDB deve evitar a armadilha de construir uma cultura tecnocrática que já foi apontada como um elemento forte da cultura corporativa do Banco Mundial. O NDB poderia concentrar-se em aprender com a experiência de seus pares (e mesmo de bancos nacionais de desenvolvimento de seus países-membros, como o BNDES), na incorporação de abordagens, padrões e princípios aderentes a uma concepção de desenvolvimento *rules-based*. A abordagem de parcerias do NDB, conforme delineada na Estratégia Geral 2017-2021, oferece um caminho promissor de uma troca de ideias inclusiva e diversificada com uma variedade de atores no médio e no longo prazo.

O AIIB, por sua vez, será possivelmente confrontado com o desafio de ter que justificar que as suas decisões, tomadas no âmbito de barganhas e negociações em que países "ocidentais" têm voz e voto, são compatíveis com o princípio da não interferência, importante norte de orientação da Cooperação Sul-Sul. Além disso, o AIIB terá o desafio de construir sua própria interpretação política e jurídica sobre está dentro ou fora da circunscrição desse relevante princípio, para evitar incorrer no mesmo processo de ampliação do escopo do desenvolvimento como uma forma de justificar intervenções controversas em uma série de questões políticas, como o sistema de justiça e outras áreas incluídas n reformas de *boa governança*. A evolução da prática institucional dirá se os componentes de promoção de capacitação institucional e consultoria sobre políticas, já inseridos em alguns dos primeiros projetos, serão expandidos ao longo do tempo para abranger aspectos macroeconômicos e de *rule of law*, ou se a instituição baseada em Pequim buscará atingir um meio-termo. Essa posição intermediária pode ser compreendida como a aderência ao seu mandato original de melhorar a infraestrutura física, mas com medidas que garantam que o ambiente jurídico e institucional do beneficiário esteja apto a produzir resultados sustentáveis sob os aspectos econômico, social e ambiental, para além dos resultados do projeto específico.

Será tentador para o AIIB enfrentar os desafios distributivos decorrentes de muitos membros pela adoção de uma visão holística sobre o desenvolvimento, em que múltiplos fatores passam a ser considerados como essenciais para o sucesso dos projetos e programas. Para os BMDs em geral, o lado potencialmente negativo de uma ampliação de escopo é o risco de "congestionamento de metas" (*mission creep*). Uma possível técnica de aumento de

legitimidade seria o AIIB deixar os componentes de reforma de políticas, tais como intervenções legais e regulatórias promotoras de um “ambiente de negócios”, para o Banco Mundial ou outros BMDs, financiando exclusivamente os componentes físicos dos projetos e, se necessário, acoplando componentes de assistência técnica. Possivelmente esta seja a mais óbvia sob uma abordagem racional e funcional, uma vez que reforçaria as mensagens de "diferenciação", "complementaridade" e "especialização" que têm sido usadas para justificar a criação do AIIB e do NDB. De fato, uma "divisão do trabalho" já pode ser vista em alguns projetos cofinanciados com outros BMDs, com exemplos em que os componentes de assistência técnica, construção institucional e assessoria em políticas são de responsabilidade da outra agência de cofinanciamento. Numa fase inicial, esta pode ser uma estratégia positiva, uma vez que as instituições "estabelecidas" detêm considerável conhecimento acumulado e experiência prática em reformas institucionais para permitir o investimento privado em infraestrutura. Essa distribuição de competências pode, no entanto, criar desafios de coordenação, e também pode privar o AIIB de internalizar soluções que são necessárias para abordar a complexidade da construção de uma infraestrutura verdadeiramente sustentável. Foi sugerido por analistas externos que os dois BMDs liderados por países emergentes poderiam iniciar um exercício de redefinição do conceito e do escopo dos empréstimos programáticos, ajustando-os às suas próprias aspirações e aos princípios da cooperação Sul-Sul.

A análise sobre os desafios estruturais enfrentados pelo AIIB e pelo NDB evidencia algo que é tratado por muitos como um traço marcante da relação dos países emergentes com a ordem internacional: tais países sofrem diversos constrangimentos quanto à sua ação político-jurídica, tendo o escrutínio permanente, por vezes de maneira intrusiva, de atores privados transnacionais e dos países desenvolvidos.

A análise sobre o papel das agências de *rating* deixa claro que há uma limitação estrutural a ser enfrentada pelos países emergentes em suas iniciativas de reforma da arquitetura do sistema financeiro internacional. O sucesso das empreitadas internacionais desses países é, antes de tudo, condicionado pela avaliação desses órgãos sobre a confiabilidade e previsibilidade das políticas domésticas. Países com maior *rating*, quando membros de organizações multilaterais, elevam o status dessas organizações. Aliado com a avaliação que as agências fazem das finanças, governança e gestão das próprias instituições multilaterais, é possível afirmar, sem maiores hesitações, que tais atores privados retêm alta capacidade de influência sobre o desenho institucional e a prática operacional de financiadores multilaterais do desenvolvimento.

Quanto à futura dinâmica das convergências e divergências normativas e operacionais entre o NDB e o AIIB, e entre as duas instituições baseadas na China e outros BMDs, é provável que respondam a fatores endógenos (institucionais) e exógenos (sistêmicos).

No nível institucional, um dos principais desenvolvimentos a ser monitorado é como o AIIB e o NDB estruturarão suas unidades de pesquisa em economia do desenvolvimento. O desenho e a estrutura desse departamento são uma escolha institucional crítica para a possível construção de perspectivas alternativas sobre o desenvolvimento vindas do Sul. Evidenciaria, ainda, como as duas instituições conciliarão interesses e expectativas para que sejam "bancos de projeto" ou "bancos de conhecimento". Outro aspecto importante é como as práticas de transparência e os mecanismos de *accountability* do AIIB e do NDB evoluirão no futuro. Por enquanto, o AIIB tem sido mais transparente do que o NDB e mais atento no estabelecimento de estabelecer estruturas de prestação de contas de acordo com o que já existe em BMDs "tradicionais". Estas são, no entanto, questoes dinâmicas. Especialmente em relação ao acesso à informação, as práticas atuais podem mudar facilmente sem necessidade adicional de realizar reformas na atual estrutura política e no arcabouço normativo interno. Além disso, conforme amplamente discutido neste trabalho, por mais diferentes que sejam as abordagens de concessão de empréstimos dos dois BMDs, elas apresentam desafios semelhantes em relação à transparência e à prestação de contas. A terceirização legal, não importa se a outros BMDs ou a instituições nacionais e subnacionais, implica um risco potencial de opacidade e fricções em termos de *accountability* perante atores externos. A justificativa para a seleção e aprovação de projetos pode tornar-se inacessível aos atores externos se a instituição "contratante" não for transparente na sua avaliação dos pontos fortes e fracos do sistema "terceirizado" (ou delegado), bem como das medidas tomadas para preencher lacunas eventualmente identificadas.

Em nível sistêmico, os arcabouços institucionais e normativos do AIIB e do NBD provavelmente serão expostos a pressões externas por mudanças se os atores concordarem em avançar com propostas de longo prazo referentes a reformas do sistema de BMDs. O relatório do EPG do G-20 sobre a Governança Financeira Global enfatizou a necessidade de os BMDs trabalharem mais como um sistema, e não apenas como unidades isoladas. Se um compromisso político ousado é alcançado, e se as reformas decolarem, o cenário previsível é o de uma convergência mais forte, e isso apesar das idiossincrasias de cada instituição, haja vista serem quase uníssonos os apelos no sentido de que os BMDs harmonizem suas práticas e trabalhem coesivamente para evitar fragmentaçoes, ineficiências, sobreposições e disfuncionalidades.

Ainda como um elemento exógeno, um importante desdobramento a ser observado são os recentes movimentos das grandes potências direcionados a impulsionar seus canais bilaterais de cooperação para o desenvolvimento, como evidenciam os periódicos anúncios chineses de pacotes significativos de assistência financeira para a América Latina e África, na casa de dezenas de bilhões de dólares, e a criação, pelos EUA, de uma nova agência para a promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento, a Corporação Financeira Internacional de Desenvolvimento, um movimento político amplamente intepretado como tendo por objetivo disputar o domínio da China no financiamento à infraestrutura no mundo em desenvolvimento. De uma perspectiva mais jurídica (embora não exclusiva), a relevância de tais eventos não decorre tanto de seus possíveis impactos sobre relevância política e econômica dos BMDs (que provavelmente permanecerá alta em ambas as dimensões), mas da questão de como essas tendências refletirão sobre as forças centrífugas e centrípetas que atuam sobre a governança regulatória dos novos e antigos BMDs, especialmente sobre as perspectivas de aceleração do uso dos sistemas nacionais e incorporação de princípios fundamentais de um desenvolvimento atinente aos direitos humanos e à sustentabilidae socioambiental.

Em observação final, embora este estudo tenha se proposto a lançar mais luz sobre algumas escolhas institucionais e operacionais dos dois BMDs, serão necessários trabalhos empírico adicionai, baseados também em outras abordagens metodológicas e teóricas, para fornecer um panorama ainda mais claro e um relato mais abrangente das convergências e divergências do desenho institucional entre o NDB, o AIIB e os BMDs tradicionais, bem como para (re)avvaliar sua eficácia e legitimidade. A disponibilidade limitada de informações sobre suas atividades (nenhuma das duas instituições observa as melhores práticas existentes sobre divulgação de informações) desempenha um papel importante em dificultar uma análise acadêmica mais aprofundada que, em última análise, aumentaria a compreensão compartilhada das potencialidades das duas instituicões lideradas por países em desenvolvimento, no sentido de reformular a paisagem do financiamento para o desenvolvimento. À medida que a atenção dos círculos especializados e do público em geral para os novos BMDs cresce, os formuladores de políticas - incluindo políticos dos países acionistas, representante destes nos órgãos de governança e a burocracia - espera-se que os dois BMDs do século XXI sintam-se mais encorajados a tomar passos significativos para traduzir, em prática operacional e institucional concreta, o compromisso político de aderir aos mais altos padrões de devida diligência e prestação de contas política, jurídica e social.

REFERÊNCIAS

ACNUDH – ALTO COMISSSARIADO DA ONU PARA OS DIREITOS HUMANOS. Situating the Right to Development. In: ACNUDH. Realizing the Right to Development, p. 20, 2013.

ADB - Asian Development Bank. Technical Assistance Completion Report. 6285-REG: Strengthening Country Safe- guard Systems. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/59998/39186-012-reg- tcr.pdf> Acesso em: 16 mai. 2017.

ADB. Building Country Safeguard Systems: Strengthening Country Safeguard Systems for Effective Environmental Management, 2016. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/184333/sdcc-briefing-note-2-css.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.

ADB. Strengthening Country Safeguard Systems: Report on a Suggested Methodology for Assessing Country Safeguard Systems, 2011. Disponível em: <https://www.adb.org/projects/documents/strengthening-css-report-suggested-methodology-assessing-css-tacr>. Acesso em: 02 mai. 2018.

ADRIAENSSENS, P. How to involve the private sector in development cooperation. GREAT Insights Magazine, v. 4, ed 5. 2015.

AIIB. AIIB Asia ESG Enhanced Credit Managed Portfolio. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/2018/_download/regional/Asia-ESG-Enhanced-Credit-Managed-Portfolio.pdf>.

AIIB. Annual Report, 2017. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2017/annual-report/common/pdf/AIIB-Annual-Report-2017.pdf>. p. 19.

AIIB. Asian Infrastructure Finance Report, 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/news-events/asian-infrastructure-finance/common/base/download/AIIB-Asian-Infrastructure-Finance-2019-Report.pdf>. Acesso em 16 maio 2019.

AIIB. Asian Infrastructure Investment Bank. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/AIIB-Presentation.pdf>.

AIIB. Background Paper on the Public Information Interim Policy Review. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/public-consultation/.content/_download/background_paper_on_PPI.pdf>.

AIIB. Conselho de diretores. 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/board-directors/index.html>.

AIIB. Conselho de governantes. 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/board-governors/index.html>.

AIIB. Enhancing AIIB's Accountability: The Project-Affected People's Mechanism. 2018 Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/consultation/draft-AIIB-complaint-handling-mechanism.pdf> p. 18.

AIIB. Project Process. 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/projects/process/index.html>.

AIIB. Report on the Implementation of the Public Information Interim Policy. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/public-information/_download/annual-report-on-ppi.pdf>.

AIIB. Summary of Comments on the Draft Policy on Public Information. 2018. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/public-information/_download/Summary-of-Comments_Sep26.pdf>.

ALASTAIR, Iain Johnston. 2003. “Is China a Status Quo Power?”.International Security 27(4), 5-56; Trenin. D. Russia’s conservative modernization: a mission impossible?. SAIS Review, 30:1, 2010.

ALEXANDER, Nancy. The Hijacking of Global Financial Governance?, 2018. Disponível em: <https://us.boell.org/2018/04/23/hijacking-global-financial-governance>. Acesso em 12 fevereiro 2019.

ALSTON, P. The World Bank is a Human Rights Free Zone. NYU School of Law, Public Law Research Paper n. 17-50. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3079899>. Acesso em: 28 abr. 2018.

ARAÚJO, A. B. O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto. Rio de Janeiro: Ipea, 1991.

ARAÚJO, C.; PUPO, F.; SIMÃO, E. Aporte no 'banco dos BRICS' deve ser adiado para 2019. Valor Econômico. 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5766281/aporte-no-banco-dos-brics-deve-ser-adiado-para-2019>.

ZEIDAN, R. Vamos jogar fora o Banco dos Brics?. Folha de São Paulo. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/rodrigo-zeidan/2018/09/vamos-jogar-fora-o-banco-dos-brics.shtml>. Acesso em 10 de maio de 2019.

ARBIX, G.; MARTIN, Scott. "Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism". Paper presented in the Workshop on States, Development, and Global Governance. Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE). University of Wisconsin-Madison March 12-13, 2010.

Articulação Sul, SOCIEDADE CIVIL E O NOVO BANCO D E DESENVOLVIMENTO: A ONDE ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS ? Disponível em:<https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/publicacoes/sociedade_civil_e_o_novo_banco_de_desenvolvimento.pdf>.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. Approved Projects. Disponível: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. Articles of Agreement. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. Project Process. Disponível: <https://www.aiib.org/en/projects/process/index.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. Report on the implementation of the public information interim policy. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/public-information/_download/annual-report-on-ppi.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. Strategy of financing operations in non-regional members. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/financing-operations/Strategy-on-Financing-Operations-in-Non-regional-Members.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

BABB, Sarah. Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealth of nations. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BADIN, Michelle Ratton Sanchez; MOROSINI, Fabio. The Brazilian Approach to South-South Trade and Investment: the Case of Angola. Denver Journal of International Law and Policy, v. 43, p. 489, 2014.

BANCO MUNDIAL. 2015 Shareholding Review Report to Governors. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23689867/DC2015-0007(E)Shareholding.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. A report to governors on shareholding at the Spring Meetings 2018. Disponível em: <http://devcommittee.org/sites/devcommittee.org/files/download/Documents/2018-10/DC2018-0003_PShareholding420.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. Access To Information. 2017. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/742661529439484831/WBG-AI-2017-annual-report.pdf>.

BANCO MUNDIAL. Articles of Agreement. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement>. Acesso em 18 fevereiro de 2019.

BANCO MUNDIAL. Bank Policy Development Policy Financing. 2017. Disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/b98d432b7471441b9f3936b7c380bd05.pdf>.

BANCO MUNDIAL. Building Resilience into Development: Pioneering Earthquake Bonds Reinforce World Bank Leadership in Providing Financial Protection Against Natural Disasters. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/08/building-resilience-into-development-pioneering-earthquake-bonds-reinforce-world-bank-leadership-in-providing-financial-protection-against-natural-disasters>. Acesso em 13 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. Consultation Guidelines. Group October, 2013. Disponível em: <https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/documents/world_bank_consultation_guidelines_oct_2013_0.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. Country Partnership Framework: China (2006-2011), 2005.

BANCO MUNDIAL. Development Evaluation Report of Brazil's Project: First Policy of Programmatic Development Loan for Sustainable Environmental Management, 2015. Disponível em: <http://ieg.worldbankgroup.org/ sites/de- fault/files/Data/reports/brazil-sem-dpl-ppar-summary-portuguese.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2018.

BANCO MUNDIAL. Documents & Reports. Brazil - Country partnership framework for the period FY18 - FY23 (English). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/148141498229092629/Brazil-Country-partnership-framework-for-the-period-FY18-FY23>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. Documents & Reports. China – Country partnership strategy (English). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/632331468239387773/China-Country-partnership-strategy>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. Empowering people by transforming institutions. Social development in World Bank operations. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164181732580/SDStrategy-Full.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. Environmental and social policies. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-policies>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. From Billions to Trillions: transforming development finance. Post-2015 financing for development: multilateral development finance. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf >. Acesso em 13 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. IBRD Articles of Agreement. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. IDA launches Inaugural Bond, Pioneering New Model for Development Finance: First IDA bond raises US$1.5 billion from investors around the world. 2018. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/04/17/ida-launches-inaugural-bond-pioneering-new-model-for-development-finance-first-ida-bond-raises-us-1-5-billion-from-investors-around-the-world>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. Landing Data. 2016. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/804131447347453530/WBAR15-LendingData-rev.pdf>.

BANCO MUNDIAL. Lessons from Environmental Policy Lending, 2016, pp.55-57. Disponível em: <http://

ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/lp_environmentalpolicylending_0716.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BANCO MUNDIAL. Loan Agreement: First Programmatic Development Policy Loan for Sustainable En vironmental Management - LOAN: 7660 BR, 2010. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/288401468014434513/LA010First0Pro1for0SEM0100CONFORMED.doc.>. Acesso em: 03 mai. 2018.

BANCO MUNDIAL. Nordic Trust Fund. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/programs/nordic-trust-fund>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. Policies and procedures. IBRD/IDA/IFC/MIGA Guidance – Country Engagement. Catalogue Number OPS5.01-GUID.111. Disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=8f7c06ff-1822-46ba-974b-f1c6c985a03b&ver=current>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. Relatório De Avaliação De Desempenho De Projeto Brasil Primeira Política De Empréstimo De Desenvolvimento Programático Para Gestão Ambiental Sustentável, 2015. Disponível em: <http://ieg.worldbankgroup.org/sites>.

BANCO MUNDIAL. Repowering the World Bank for the 21st Century. Report of the High-Level Comission on Modernizaiton of World Bank Group Governance. Disponível em: < http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/WBGovernanceCOMMISSIONREPORT.pdf>. Acesso em 2 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. Role of the AI Committee. 2019. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/access-to-information/ai-committee>.

BANCO MUNDIAL. Summaries of Access to Information Requests. 2019. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/access-to-information/summaryreports>.

BANCO MUNDIAL. The Environmental and Social Framework, 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/programs/environmental-and-social-policies-for-projects/brief/the-environmental-and-social-framework-esf> Acesso em 19 de abril de 2018.

BANCO MUNDIAL. The Environmental and Social Framework, 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/programs/environmental-and-social-policies-for-projects/brief/the-environmental-and-social-framework-esf> Acesso em: 19 abr. 2018.

BANCO MUNDIAL. World Bank Group Announcements at One Planet Summit. 2017. Disponível em:<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/12/12/world-bank-group-announcements-at-one-planet-summit>.

BANCO MUNDIAL. World Bank Group Country Engagement: an early-stage assessment of the systematic country diagnostic and country partnership framework process and implementation. Washington: World Bank Group, 2017.

BANCO MUNDIAL. World Bank Group President David Malpass Opening Remarks at the 2019 Spring Meetings Opening Press Conference. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2019/04/11/world-bank-group-president-david-malpass-opening-remarks-at-the-2019-spring-meetings-opening-press-conference>. Acesso em 2 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. World Bank Issues Sustainable Development Bond to Raise Awareness of Health and Nutrition of Women, Children, and Adolescents. Disponível:

<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/06/12/world-bank-issues-sustainable-development-bond-to-raise-awareness-of-health-and-nutrition-of-women-children-and-adolescents>. Acesso em 13 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. World Development Report: Governance and the Law, 2017, p. 29.

BANERJEE, Abhijit; DEATON, Angus; LUSTIG, Nora; ROGOFF, Ken. Evaluation of World Bank Research (1998-2005), 2006.

BASU, Tomojit. The Right to Know The New Development Bank's Information Disclosure Policy in a Comparative Context, Oxfam Discussion Papers, 2017.

BAZBAUERS, A. R. The World Bank and Transferring Development Policy: Policy Movement Through Technical Assistance. Palgrave MacMillan, 2018 (cap. 5).

BAZBAUERS, Adrian Robert. Jim Yong Kim starts his second term as World Bank president despite a rocky first five years. Disponível em: <http://theconversation.com/jim-yong-kim-starts-his-second-term-as-world-bank-president-despite-a-rocky-first-five-years-71013>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

BEGHIN, N. Parcerias e pobreza no Brasil: As contradições dos arranjos realizados entre entidades governamentais e empresas privadas para combater a pobreza. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas. 2015.

BENIFLAH, M.; KAI-WEN, I V.; KAPLAN, A.; SANTDASANI, A. The AIIB and the Future of Multilateral Infrastructure Financing. 2017. Disponível em: <https://global.upenn.edu/sites/default/files/perry-world-house/AIIBReportForCampusCopy.pdf>.

BESHARATI, N. New Development Finance Measure should be TOSSD Out of the Window. 2016. Disponível em: < https://saiia.org.za/research/new-development-finance-measure-should-be-tossd-out-the-window/>.

BESHARATI, N.; ESTEVES, P. Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 37, no 1, 2015, p. 289-330.

BID. Lessons from Four Decades of Infrastructure Project-Related Conflicts in Latin America and the Caribbean, 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8502>. Acesso em: 7 mai. 2018.

BIRDSALL, Nancy. The World Bank needs to join the 21st century. Disponível em: < https://foreignpolicy.com/2019/01/16/the-world-bank-needs-to-join-the-21st-century/>. Acesso em 2 de maio de 2019.

BLACK, Julia. Principles based regulation: risks, challenges and opportunities. In: Principles Based Regulation, 28 Mar 2007, Sydney, Australia. Disponível em: < http://eprints.lse.ac.uk/62814/1/__lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Black,%20J_Principles%20based%20regulation_Black_Principles%20based%20regulation_2015.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BLAKE, Daniel J.; PAYTON; Autumn L. Balancing design objectives: Analysing new data on voting rules in intergovernmental organizations. Rev. Int. Organizations, 2014.

BNDES. BNDES fecha contrato de US$ 300 milhões com o Novo Banco de Desenvolvimento para financiar energia renovável alternativa. 2017. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-fecha-contrato-de-us$-300-mi-com-ndb-para-financiar-energia-alternativa>.

BNDES. Desembolsos do BNDES para o Nordeste crescem 24% em 2017 e atingem R$ 14,2 bilhões. 2018. Disponível em:<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/desembolsos-do-bndes-para-o-nordeste-crescem-24-em-2017-e-atingem-r$-14-2-bilhoes>.

BNDES. Entenda os conceitos utilizados pelo BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/resultados-para-a-sociedade/entenda-os-conceitos-adotados-pelo-bndes>. Acesso em 4 março 2019.

BOND, P.; GARCIA, A. BRICS: An Anticapitalist Critique. Londres: Haymarket Books, 2015.

BORGES C. Desenvolvimento Para Pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos. Conectas Series, Vol. 2.

BORGES, C. A proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: tendências globais, visões emergentes e desafios para o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES. In Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro, Brasília. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015, 23-54.

BORGES, C. de S.; CRUZ, J. C. C. Sistemas de País e Salvaguardas Socioambientais em Instituições de Financiamento do Desenvolvimento: Análise do Sistema Brasileiro e Caminhos Para o Novo Banco de Desenvolvimento. Conectas Direitos Humanos. São Paulo, v. 1. 2018.

BORGES, C.; GARZON, B.R.; CARDOSO, A.; RODRÍGUEZ, M. E. Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015. BORGES, C.S. Desenvolvimento para as pessoas? O financiamento do BNDES e os direitos humanos. Conectas séries, 2014.

BRADLOW, D. D.; FOURIE, A. N. The Operational Policies and Procedures of the World Bank and the International Finance Corporation: Creating Law-Making and Law Governed Institutions, 10 International Organization Law Review 3 (2013).

BRADLOW, D., FOURIE, A. The Evolution of Operational Policies and Procedures at International Financial Institutions: Normative Significance and Enforcement Potential, 2011, pp. 28-29.

BRADLOW, D.; FOURIE, A.. The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation. International Organizations Law. Leiden, p. 3-80, 2013.

BRADLOW, D.; HUNTER, D. (eds.). International Financial Institutions and International Law. Netherlands, Kluwer, 2010.

BRADLOW, D.; SCHLEMMER, S. The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order. 1994.

BRESSER-PEREIRA, LC. “Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina”. In: Desenvolvimento Econômico e Crise, Delorme Prado, Luiz Carlos (org.), D'Aguiar, Rosa Freire (Editora), Contraponto Editora, Rio de Janeiro, 2012. pp. 37-6.

BRICS FEMINST WATCH. Gender Monitoring of New Development Bank Project: Major District Roads Madhya Pradesh, India. 2019. Disponível em: <http://www.bricsfeministwatch.org/pdf/NDB-India-project-key-findings.pdf>.

BRICS. JOINT STATEMENT OF THE BRIC COUNTRIES' LEADERS. 2009. Disponível em: < http://www.brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html >.

BRICS. The Strategy for BRICS Economic Partnership, 2015.

BRUMMER. C. Why soft law dominates international finance – and not trade. Journal of International Economic Law, 13 (3), 2010, pp. 623-643.

BRUNSSON, Nils; OLSEN, Johan P. The Reforming Organization. Nova York: Routledge, 1993. p. 10.

BUITER & FRIES, What should the multilateral development banks do?, EBRD Working Paper No. 74, 2002.

BURGES S. 2013. “Brazil as a bridge between old and new powers?”. International Affairs, 89:3.

BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David, Aid, Policies, and Growth. World Bank Policy Research Working Paper No. 569252, 1997.

BUSINESS TODAY - PM Modi hopes to take India to top 50 in ease of doing business. Disponível em: <https://www.businesstoday.in/top-story/pm-modi-says-ease-of-doing-business-will-ultimately-lead-to-ease-of-living/story/292611.html>. Acesso em: 19 maio 2019.

CARDOSO, Alessandra; BORGES, Caio de Souza; RODRIGUEZ, Maria Helena (Org.). Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro. Brasília: INESC, 2015.

CAREY, R.; XIAOYUN, L. Understanding the BRICS Evolving Influence and Role in Global Governance and Development. IDS Policy Briefing Issue 119. 2016.

CAROTHERS, T.; BRECHENMACHER, S. Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion: A New Development Consensus?, 2014. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/files/new_development_consensus.pdf>.

CARTER, P.; SIJPE, N. V.; CALEL, R. The Elusive Quest for Additionality. 2018. Disponível em: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/elusive-quest-additionality.pdf>.

CARTY, Anthony. THE CONCEPT OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT LAW. In: UNESCO-EOLSS. International Sustainable Development Law. Paris: Eolss, 2010.

CDE. Country Systems, and Why We Need to Use Them. Paris: Report 2010, pp. 43-54.

CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf>.

CFA – Center for Financial Accountability. Statement from Concerned Civil Society on the AIIB's Accountability Framework, 2018. Disponível: <http://www.cenfa.org/statements/statement-from-concerned-civil-society-on-the-aiibs-accountability-framework/>.

CHAN, L., LEE, P. Power, Ideas and Institutions: China's Emergent Footprints in Global Governance of Development Aid. 2017. Disponível em: < www.warwick.ac.uk/csgr/papers/281-17.pdf>.

CHATUVERDI, Sachin; CHENOY, Anuradha; CHOPRA, Deepta; JOSHI, Anuradha; LAGDHYAN, Khush Hal S. Indian Development Cooperation: The State of the Debate. Rising Powers in International Development, Evidence Report n. 95, 2014.

CHAZOURNES, Laurence Boisson de. Changing Roles of International Organizations: Global Administrative Law and the Interplay of Legitimacies. International Organizations Law Review. Leiden, p. 655-666, 2009.

CHIMNI, B. S. International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making, European Journal of International Law, Vol. 15 (1), p. 1-37.

CHIMNI, B. S. Third World Approaches to International Law: A Manifesto, International Community Law Review 8: 3–27, 2006.

CHOW, Daniel C K. Why China Established the Asia Infrastructure Investment Bank. Vanderbilt Journal Of Transnational Law, [s.l.], v. 49, n. 1255, p.1256-1298, 2016.

CHRISTIANSON, G; LEE, A.; LARSEN, G.; GREEN, A. Are Multilateral Development Banks Supporting a Low-Carbon Future?, 2017. Disponível em: <https://www.wri.org/blog/2017/05/are-multilateral-development-banks-supporting-low-carbon-future>.

CHRISTOPHER, L. G. e DAVID V. The World Bank: Structure and Policies. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

Ciel, 2008; HRW, BIC; BESHARATI, N.; ESTEVES, P. Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 37, no 1, 2015, p. 289-330.

CIEL. The Use of Country Systems in World Bank Lending: A Summary of Lessons from the Pilot Projects and Recommendations for a Better Approach. 2018, pp.1. Disponível em: <http://www.ciel.org/Publications/WorldBank_CountrySystems_Jan08.pdf>.

CLARK, D. The World Bank Inspection Panel. In: M. Langford. Social Rights Jurisprudence. Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

CLARK, R. Multilateral AID. Transition Indiana University Press, n. 16, p. 22-26, 1964.

COALITION FOR HUMAN RIGHTS IN DEVELOPMENT. Analysis Of The BRICS New Development Bank Environment and Social Framework. 2017. Disponível em: <https://rightsindevelopment.org/wp-content/uploads/2015/08/ESF-Analysis-FINAL-April.pdf>.

COALITION FOR HUMAN RIGHTS IN DEVELOPMENT. What's New: Civil society organizations raise concerns on NDB Strategy and Policies during 2nd Annual Meeting. Disponível em: <https://rightsindevelopment.org/our-work/brics/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

COASE, Ronald. The new institutional economics. The American Economic Review, v. 88, n. 2, p. 72-74, 1998.

COHEN, Joshua; SABEL, Charles. Global Democracy? International Law and Politics, Vol. 37 (4), pp. 763-797, 2005.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Country Systems and Environmental and Social Safeguards in Development Finance Institutions: Assessment of the Brazilian System and Ways Forward for the New Development Bank. Sao Paulo: Conectas, 2ª ed., 2018.

COOPER, Andrew F. The BRICS' New Development Bank: Shifting from Material Leverage to Innovative Capacity. Global Policy, [s.l.], v. 8, n. 3, p.275-284, 6 jul. 2017.

COOPER, Andrew, FAROOQ, Asif. Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank from Conception to Establishment. International Organisations Research Journal, 10 (2): 1-15, 2015.

COOPER, Andrew; ANTKIEWICZ, A. Emerging Powers in Global Governance, 2007.

DANIEL, C.; GENOVESE, C. van Huijstee, M; SINGH,S (Eds.). Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance. SOMO, Amsterdam, 2016.

DANN, Philipp. The Law of Development Cooperation: A Camparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

DARGIN, Justin. Rise Of The Global South: The: Philosophical, Geopolitical And Economic Trends Of The 21St Century. Singapura: World Scientific Publishing Co, 2013.

DE LA JARA, ANTONIO. Chile slams World Bank for bias in competitiveness rankings. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-chile-worldbank/chile-slams-world-bank-for-bias-in-competitiveness-rankings-idUSKBN1F20SN>. Acesso em: 19 maio 2019.

DE LONG, J. Bradford; EICHENGREEN, Barry. The Marshall Plan: History's most successful structural adjustment program. National Bureau of Economic Research, 1991. Disponível em: <http://www.j-bradford-delong.net/pdf_files/Marshall_Large.pdf>. Acesso em 18 de janeiro de 2019.

DE SIQUEIRA, Isabel Rocha. Measuring and Managing 'state fragility': the Production of Statistics by the World Bank, Timor-Leste and the G7, 35 Third World Quarterly 268 (2014).

DEVEX. The coal dilema. 2015. Disponível em: <https://www.devex.com/news/the-coal-dilemma-84939>.

DJANKOV, Simeon; MONTALVO, Jose G.; REYNAL-QUEROL, Marta, Does Foreign Aid Help?, 26 Cato J. 1, 2006.

DONGMIN, Liu. Vision and Governance of Asian Infrastructure Investment Bank. Pequim: China International Publishing Group, Foreign Languages Press Co. Ltd., 2016.

DURAN, Camila Villard. Voice and Exit: How Emerging Powers are Promoting Institutional Changes in the International Monetary System. Revista de Direito Internacional, [s.l.], v. 15, n. 1, p.71-89, 27 abr. 2018. Centro de Ensino Unificado de Brasilia.

EASTERLY, W. Why The West's Efforts To Aid The Rest Have Done So Much Ill and so Little Good. Nova York: The Penguin Press, 2006.

EASTERLY, W; LEVINE, R. e ROODMAN, D. New Data, New Doubts: A Comment On Burnside And Dollar's "Aid, Policies, And Growth". Cambridge: NBER WORKING PAPER SERIES. 2000.

ECONOMIST. Paul Romer quits after an embarrassing row. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/01/25/paul-romer-quits-after-an-embarrassing-row>. Acesso em: 19 maio 2019.

EDWARDS, S. What a $13b capital increase means for the World Bank lending 2018. Disponível em: <https://www.devex.com/news/what-a-13b-capital-increase-means-for-world-bank-lending-92610>.

EDWARDS, S.; IGOE, Michale. From critic to cheerleader — David Malpass' first week at the World Bank. Disponível em: <https://www.devex.com/news/from-critic-to-cheerleader-david-malpass-first-week-at-the-world-bank-94705>. Acesso em 2 de maio de 2019.

ELEGBE, S. Public Procurement and Multilateral Development Banks: Law, Practice and Problems. ed.1. Oregon: Bloomsbury, 2017.

ELEGBE, S. The World Bank's Influence on Procurement Reform in Africa. African Journal Of International And Comparative Law, [s.l.], v. 21, n. 1, p.95-119, fev. 2017. Edinburgh University Press.

ENGEN, L.; PRIZZON, A. A Guide to Multilateral Development Banks, Overseas Development Institute (ODI), 2018.

ENGEN, Lars; PRIZZON, Annalisa, A Guide to Multilateral Development Banks, Overseas Development Institute (ODI), 2018, p. 18.

ESTEVES, P.; ZOCCAL GOMES, G., TORRES, G. Os Novos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e as Salvaguardas Socioambientais. In: BPC Policy Brief, Rio de Janeiro, v.6, n.03, out/nov. 2016, p. 11.

ESTEVES, Paulo. How Governments of the South assess the results of South-South Cooperation: Case studies of South-led approaches. DCF Policy Briefs N. 20, 2018.

FALKNER, ROBERT; LEE, BERNICE. Introduction. International Affairs, v. 88, n. 3, p. 457-462, 2012.

FARIA, J. E. C. Sociologia Jurídica: Direito e conjuntura. Ed. 2ª Série GVlaw. São Paulo: Saraiva, 2008.

FAUNDEZ, Julio; TAN, Celine. International Economic Law, Globalization and Developing Countries. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

FEARNSIDE, P.M. Emissions from tropical hydropower and the IPCC. Environmental Science & Policy, v. 50, n. 1, Pages 225-239 2015.

FMI. Neoliberalism: Oversold?. 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>.

FMI. The Liberalization and Management of Capital Flows: an Institutional View. 2012. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf.>.

FOURIE, A. N. The World Bank Inspection Panel and Quasi-Judicial Oversight: In Search of the 'Judicial Spirit' in Public International Law. Utrecht: Eleven, 2009.

FUJITA, Sanae. The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. 352 pp. Asian Journal of International Law, v. 6, n. 1, p. 193-194, 2016.

G-20. Multilateral Development Banks Action Plan to Optimize Balance Sheets, 2015. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/Multilateral-Development-Banks-Action-Plan-to-Optimize-Balance-Sheets.pdf>.

G-20. Multilateral Development Banks Action Plan to Optimize Balance Sheets. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/Multilateral-Development-Banks-Action-Plan-to-Optimize-Balance-Sheets.pdf>.

GALLAGHER, K.; KRING, W. Remapping Global Economic Governance, GDP Center Policy Brief 004, Global Development Policy Center, Boston University, 2017.

GALLAGHER, K.; MUNIR, W. Scaling up Lending at the Multi-Lateral Development Banks: Benefits and Costs of Expanding and Optimizing MDB Balance Sheets. 2018. Disponível em: <http://www.bu.edu/gdp/files/2018/04/Munir_Gallagher_2018-1.pdf>.

GARCIA, A. S. E. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo [Tese de Doutorado]. Rio de Janeiro: PUC-Rio; 2012.

GARCIA, A.; KATO, K. Políticas Públicas e Interesses Privado: Uma análise a partir do corredor de Nacala em Moçambique. Caderno CRH, v, 29, n. 76, pp 98-86, 2016.

GATHII, James Thuo. TWAIL: a brief history of its origins, its decentralized network, and a tentative bibliography. Trade, Law and Development, v. 3, n. 1, p. 26-64, 2011.

GEARY, K.; MUNSHI, A. Risky venture The AIIB's hands off approach to funding infrastructure in India. 2018. Disponível em: <https://bic-europe.org/wp-content/uploads/2018/06/Risky-Venture_FINAL.pdf>.

GELB, ALAN; RAMACHANDRAN, VIJAYA. How to Avoid Indicator Scandals: Three Ways to Fix the Doing Business Index. Disponível em: <https://www.cgdev.org/blog/how-avoid-indicator-scandals-three-ways-fix-doing-business-index>. Acesso em: 19 maio 2019.

GLOBAL FINANCE GOVERNANCE. Making the Global Financial System Work for All, Report of the Eminent Persons Group on Global Financial Governance ("EPG Report"). 2018. Disponível em: <https://www.globalfinancialgovernance.org/report-of-the-g20-epg-on-gfg/>.

GLOBAL INFRASTRUCTURE HUB. Report to G20 Deputy Finance Ministers and Deputy Central Bank Governors on MDB Internal Incentives for Crowding-in Private Investment in Infrastructure, December 1, 2016.

GLOBAL TRANSPARENCY INITIATIVE, Transparency Charter for International Financial Institutions: Claiming our Right to Know. Disponível em: < https://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements_transparency-charter-for-ifi_en>.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha C. Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento. Ipea, Texto para Discussão N° 1940, 2014.

GORTON, Gary; WINTON, Andrew. Financial intermediation. In: CONSTANTINIDES, George M.; HARRIS, Milton; STULZ, Rene M. Handbook of the economics of finance. Oxford: Elsevier, 2013.

GREENWALD, BRUCE C.; STIGLITZ, JOSEPH E. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. The Quarterly Journal of Economics, v. 101, n. 2, p. 229, 1986.

GRIFFITH-JONES, S. Governance of the World Bank. Columbia University Working Paper. Nova York: Department for International Development, United Kingdom, 2002.

GU, Jing et al. Introduction: International Development, South-South Cooperation and the Rising Powers. In: GU, Jing; SHANKLAND, Alex; CHENOY, Anuradha. The BRICS in International Development. London: Library Of Congress, 2016. p. 1-24.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. A autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GULRAJANI, Nilima. Bilateral versus multilateral aid channels Strategic choices for donors, ODI, 2018. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10393.pdf>. Acesso em 17 julho 2018.

HAAS, E. B. When knowledge is power: Three models of change in International Organizations. California: University of California Press, 1990.

HARRIGAN, J.; MOSLEY, P. Evaluating the impact of world bank structural adjustment lending: 1980–87, The Journal of Development Studies, v.27, n.3, 2007, pp. 63-94.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG. High Level Panel on Infrastructure – Recommendations to the G-20: Final Report. 2011. Disponível em: <https://us.boell.org/sites/default/files/downloads/HPL_Report_on_Infrastructure_10-26-2011.pdf>.

HIRSCHMAN, Albert O. Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

HOCHSTETLER, K. South-South Trade and the Environment: A Brazilian Case Study. Global Environmental Politics 13:1, 2013.

HOGAN, Michael J. The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

HORTA, K. The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) A Multilateral Bank where China sets the Rules. 2019. Disponível em: <https://urgewald.org/sites/default/files/AIIB%20Report_04-01-2019_0.pdf>.

HUMPHREY, C. The invisible hand: Financial pressures and organizational convergence in multilateral development banks. European Political Science Association Conference. Edinburgh, v. 52, p. 92-112, 2014.

HUMPHREY, C. Are Credit Rating Agencies Limiting the Operational Capacity of Multilateral Development Banks?. Paper Commissioned for the Inter-Governmental Group of 24. Washington DC: G24. 2015.

HUMPHREY, C. Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank. ODI Working Paper 418, 2015.

HUMPHREY, C. et al. Multilateral development banks in the 21st century: Three perspectives on China and the Asian Infrastructure Investment Bank. Londres: Overseas Development Institute, 2015.

HUMPHREY, C. The Role of Credit Rating Agencies in Shaping Multilateral Finance Recent Developments and Policy Options. Paper Commissioned for The Inter-Governmental Group of 24. Washington Dc: G24. 2018.

HUNTER, D. International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions, in (n 60), 213–215. In: BRADLOW, D.; HUNTER, D. (eds.), International Financial Institutions and International Law (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010.

HURLEY, J.; MORRIS, S.; PORTELANCE, G. Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective, Center for Global Development, Policy Paper n. 121, 2018.

IAP. International Accountabilit Project. Analysis of the NDB's Transparency Practices, p. 5.

ICMA. Princípios para Títulos Verdes - 2017 Diretrizes do Processo Voluntário para Emissão de Títulos Verdes. 2017. Disponível em: <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/Translations/Portuguese-GBP_2017-06-v2.pdf>.

IGOE, Michael. US lawmaker threatens World Bank capital increase over private sector concerns. Disponível em: < https://www.devex.com/news/us-lawmaker-threatens-world-bank-capital-increase-over-private-sector-concerns-94668>. Acesso em 10 de maio de 2019.

IKENBERRY, G. John; LIM, Darren J. China's emerging institutional statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony. [s.l.]: Brookings, 2017.

ISA. Dossiê Belo Monte – Não há condições para a Licença de Operação, 2015. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/isa-publica-dossie-belo-monte-nao-ha-condicoes-para-a-licenca-de-operacao>.

KACZYNSKI, Andrew. Trump's pick to lead the World Bank once described himself as 25-year opponent to the institution. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/02/14/politics/kfile-david-malpass-world-bank/index.html>. Acesso em 10 de maio de 2019.

KAHLER, M. Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo. International Affairs, v. 89, n. 3, p. 711-729, 2013.

KAPUR, D.; LEWIS, John P.; WEBB, R. C. The World Bank: its first half century: History , 1997, p. 8.

KENNEDY, David. Challenging Expert Rule: The Politics of Global Governance. Sydney Law Review, v. 27, n. 1, p. 5-28, 2005.

KHARAS, Homi; PRIZZON, Annalisa; ROGERSON, Andrew. Financing the post-2015 Sustainable Development Goals: A rough roadmap. Overseas Development Institute, 2014. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/ odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9374.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2016.

KINGSBURY, B. Introduction: Global Administrative Law in the Institutional Practice of Global Regulatory Governance. World Bank Legal Review: International Financial Institutions and Global Legal Governance, Vol. 3, 2013.

KINGSBURY, B.; KRISCH, N.; STEWART, R. "The Emergence of Global Administrative Law". New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, Paper 17, 2005.

KOREMENOS, Barbara. The Continent of International Law: Explaining Agreement Design. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. The rational design of international institutions. International organization, v. 55, n. 4, p. 761-799, 2001.

KRICKOVIC, Andrej; NOVIKOV, Dmitry P.. If You Cannt Beat Them to You Have to Join Them? Strategies Rising Powers Use to Challenge and Transform the International Order. Ssrn Electronic Journal, [s.l.], p.1-44, 2015. Elsevier BV.

KWEITEL, J.; TONI, A.; GORDON, G. The BRICS Bank needs a bold and participatory strategy for sustainable development. Open Democracy, 2017. Disponível em: < https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/brics-bank-needs-bold-and-participatory-str/>.

KYNGE, J. AIIB chief unveils aim to rival lenders such as ADB and World Bank, Financial Times. 2017. Disponível em: <https://www.ft.com/content/3a938ee4-0288-11e7-aa5b-6bb07f5c8e12>.

KYNGE, J. AIIB set to extend reach to Latin America and Africa. Financial Times, 2018. Disponível em: <https://www.ft.com/content/d45f9f00-4fa7-11e8-9471-a083af05aea7>. Acesso em 12 dezembro 2018.

LANGER, PAOLA. The World Bank's Fetish For Ranking: The Case Of Doing Business Rank For Chile. Disponível em: <https://www.oaklandinstitute.org/blog/world-banks-fetish-ranking-case-doing-business-rank-chile>. Acesso em: 19 maio 2019.

LAVELLE, Kathryn C. Legislating International Organization: The US Congress, the IMF, and the World Bank. Oxford: Oxford University Press.

LEE, N. Toward Better Multilateral Development Banks: Can the United States and China Lead Together?, In: GOODMAN, M.; YU, Y.; REMLER, D. Parallel Perspectives on the Global

Economic Order: A U.S.-China Essay Collection. CSIS – Center for Strategic & International Studies, 2017.

LICHTENSTEIN, N. A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank. Oxford: Oxford University Press, 2018.

LICHTENSTEIN, N. Governance of the Asian Infrastructure Investment Bank in Comparative Context. AIIB Yearbook of International Law. V 1, p. 42, 2018.

LIM, C.; Mercurio, B. International Economic Law After the Global Crisis: A Tale of Fragmented Disciplines. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

LIN, Justin Yifu; WANG, Yan. Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation. Cambridge, Cambridge University Press: 2016.

LO, Vai lo; HISCOCK, Mary. The Rise of the BRICS in the Global Political Economy: Changing Paradigms? Londres: Edward Elgar Pub, 2014.

MATTOS FILHO, Ary Oswaldo; PRADO, Viviane Muller. Tentativas de desenvolvimento do mercado acionário brasileiro desde 1964. In: LIMA, Maria Lucia Pádua L. M. (coord.). Agenda contemporânea: direito e economia: 30 anos de Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 191-235.

MAVROTAS, G. (Org.). Foreign aid for development: issues, challenges and the new agenda. Oxford: Oxford University Press, UNU-WIDER Studies in Development Economics 2010.

MAWDSLEY, E. From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape. New York: Zed Books, 2012 paz e segurança (Benner, 2013); mudanças climáticas (Falkner & Lee, 2012; Hochstetler, K. South-South Trade and the Environment: A Brazilian Case Study. Global Environmental Politics 13:1, 2013.

MAWDSLEY, E. Human Rights and South-South Development Cooperation: Reflections on the "Rising Powers" as International Development Actors. Human Rights Quarterly, v. 36, n. 3, Ago. 2014, pp. 630-652.

MAWDSLEY, E.; SAVAGE, L.; SUNG-MI, K. “A ‘post-Aid World’’? Paradigm Shift in Foreign Aid and Development Cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. The Geographical Journal 180 (1), 27–38.

MAZZUCATOA, M. SEMIENIUK, G. Financing renewable energy: Who is financing what and why it matters. Technological Forecasting & Social Change, Reino Unido, v. 127, pp. 8-22, 2018.

MEARSHEIMER, John J. Can China Rise Peacefully?, The National Interest, 2016.

MENG, Werner. Conditionality of IMF and World Bank Loans: Tutelage over Sovereign States? Verfassung Und Recht In Übersee / Law And Politics In Africa, Asia And Latin America. Viena, p. 263-277, 1988.

MICKELSON, Karin; ODUMOSU, Ibironke; PARMAR, Pooja. Situating Third World Approaches to International Law (TWAIL): inspirations, challenges and possibilities. International Community Law Review, v. 10, n. 4, p. 351-354, 2008.

MILANI, Carlos R. S.. ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO. In: SOUZA, André de Mello e. Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2014. p. 89-112.

MILWARD, Alan S. The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951. Londres: Methuen, 1984.

MILWARD, Alan S. Was the Marshall Plan Necessary? Diplomatic History, v. 13, n. 2, p. 231-253, 1989.

MITCHELL, T. AIIB expansion plans underscore China's global ambitions. Financial Times. 2016. Disponível em: <https://www.ft.com/content/1e53b6fe-3b74-11e6-8716-a4a71e8140b0>.

MONEBHURRUN, Nitish. Novelty in International Investment Law: The Brazilian Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments as a Different International Investment Agreement Model. J Int. Disp. Settlement, idv028, 2016.

MONGABAY. Brasil anuncia o fim da política de construção de megabarragens na Amazônia. 2018. Disponível em: <https://pt.mongabay.com/2018/01/brasil-anuncia-fim-da-politica-construcao-megabarragens-na-amazonia/>.

MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. Participation for what? Public hearings, discourses and the Belo Monte Dam.Yale Law School Working Paper Series, 2012. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2071429>. Último acesso em 03 fev. 2014.

MOROSINI, F.; RATTON, M. S. B. Reconceptualizing International Investment Law from The Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

MORRIS, S; PORTELANCE, G. Examining World Bank Lending to China: Graduation or Modulation?. 2019. Disponível em: <https://www.cgdev.org/publication/examining-world-bank-lending-china-graduation-or-modulation>.

MORSE, J. C., KEOHANE, R. O. "Contested Multilateralism". The Review of International Organizations 9.4, 2014.

MOURÃO, Laís. BANCO NACIONAL, IMPACTOS GLOBAIS: O apoio do BNDES à exportação de bens e serviços de engenharia e seus efeitos sobre o meio ambiente e os direitos humanos. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2018.

MURPHY, Jonathan. The World Bank and global managerialism. Abingdon: Routledge, 2007.

Nadkarni, V.; C N. Norma (ed.). Emerging Powers in a Comparative Perspective: The Political and Economic Rise of the BRICS Countries (New York: Bloomsbury, 2013).

NARLIKAR, Amrita. Introduction: Negotiating the Rise of New Powers, International Affairs 89, no. 3, 561–76, 2013.

NDB. Post Issuance Attestation Report of New Development Bank 2016 Green Financial Bond. 2018. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/11/NDBs-2016-Green-Financial-Bond-Post-Issuance-Attestation-Report-EN.pdf>.

NELSON, P. J. Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks (Pergamon). 2001. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X01000730>.

NEW DEVELOPMENT BANK Policy on Transactions without Sovereign Guarantee. Disponível em <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/Policy-on-Transactions-without-Sovereign-Guarantee-091818.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

NEW DEVELOPMENT BANK. About us - Organization. Disponível em: <https://www.ndb.int/about-us/organisation/organisation-structure/>. Acesso em 10 de maio de 2019.

NEW DEVELOPMENT BANK. Agreement on the New Development Bank. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

NEW DEVELOPMENT BANK. Annual Report 2017. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB_AR2017.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

NEW DEVELOPMENT BANK. Environment and social framework. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019. p. 4-5.

NEW DEVELOPMENT BANK. Policy on Financial Management and Financial Analysis, and Economic Analysis of Projects. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/Policy-on-Financial-Management-Financial-Analysis-and-Economic-Analysis-20160121.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

NEW DEVELOPMENT BANK. Policy on Loans without Sovereign Guarantee to National Financial Intermediaries. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-policy-on-loans-without-sovereign-gurantee-to-national-financial-intermediaries-20160121.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

NEW DEVELOPMENT BANK. Policy on Partnerships with National Development Banks. Disponível em: < https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/Policy-on-Partnerships-with-National-Development-Banks.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

NEW DEVELOPMENT BANK. Terms, conditions and procedures for the admission of new members to the New Development Bank. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/06/Terms-Conditions-and-Procedures1.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2019.

NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO: BRICS. Relatório Anual, Conectas Direitos Humanos. Disponível em: <http://relatorio-conectas.org/2015/relatorio/novo-banco-de-desenvolvimento-brics/>.

NWAUCHE, E. S.; NWOBIKE, J. C. Implementação do direito ao desenvolvimento, Sur: Rev. int. direitos humanos, vol. 2, n. 2, 2004.

O GLOBO - Bolsonaro promete melhorar Brasil em ranking de negócios. Saiba nossa posição. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-promete-melhorar-brasil-em-ranking-de-negocios-saiba-nossa-posicao-23392364>. Acesso em: 19 maio 2019.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento: Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua, 2005. Disponível em: < http://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>. Acesso em 15 mar. 2015.

OCDE, “What is total official support for sustainable development (TOSSD)?” Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm>.

ODI. A guide to multilateral development banks. 2018. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12274.pdf >. p. 25.

OGUNMADE, OMOLOLU. FG Wants Nigeria Ranked among Top 100 Countries in 2020 - THISDAYLIVE. Disponível em: <https://www.thisdaylive.com/index.php/2019/04/04/fg-wants-nigeria-ranked-among-top-100-countries-in-2020/>. Acesso em: 19 maio 2019.

On the AIIB and NDB as ‘regional’ MDBs, see: Delikanli et al, supra note 30. As ‘global’ MDBs, see: Lars Engen and Annalisa Prizzon, A Guide to Multilateral Development Banks, Overseas Development Institute (ODI), 2018.

O'RIORDAN, Alexander. "South Africa: The Gentle but Subversive Power of South-South Cooperation". Allafrica.Com, 2014. Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201410021328.html>.

OSTRY, J.; Ghosh A.; KORINEK, A. Multilateral Aspects of Managing the Capital Account. Staff Discussion Notes. v. 12 (10): 1. 2012.

PALLAS, C. Transnational Civil Society and the World Bank: Investigating Civil Society’s Potential to Democratize Global Governance. Palgrave Macmillan: Nova York, 2013.

PALLAS, C.; WOOD, J. The World Bank’s Use of Country Systems for Procurement: A Good Idea Gone Bad?. Development Policy Review. Massachusetts, v. 27, n. 2, pp. 215-230, 2009, pp. 216 -230.

PALTER, R. Bridging Global Infrastructure Gaps. McKinsey Global Institute, 2016.

PARKER, Sam; CHEFITZ, Gabrielle. Debtbook Diplomacy China’s Strategic Leveraging of its Newfound Economic Influence and the Consequences for U.S. Foreign Policy. Harvard Kenney School, Policy Analysis Exercise, 2018.

PARREIRA, Liziane; BENACCHIO, Marcelo. Da análise econômica do Direito para a análise jurídica da Economia: a concretização da sustentabilidade, Prisma Jur. , São Paulo, v. 11, n. 1, p. 179-206, jan./jun. 2012.

PAUL, James C. N. Law and Development into the 1990s: The Need to Use International Law to Impose Accountability to People on International Development Actors, Third World Legal Studies, Vol. 11, 1992.

PAUL, James C.n. Accountability and Development. In: INTERNATIONAL THIRD WORLD LEGAL STUDIES ASSOCIATION. THIRD WORLD LEGAL STUDIES. Nova Iorque: International Third World Legal Studies Association, 1992. p. 1-16.

PEREIRA, A. D.; MEDEIROS, K. O Prelúdio da Cooperação Sul-Sul: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978), 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/PEREIRA-MEDEIROS-2015-O-Prel%C3%BAdio-Da-Coopera%C3%A7%C3%A3o-Sul-Sul.pdf >. Acesso em: 19 abr. 2018.

PHILLIPS, David. Reforming the World Bank: Twenty Years of Trial – and Error. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PINO, B.A. A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Texto para Discussão 1845. Rio de Janeiro: IPEA 2013. Disponível em: <http:// repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1589/1/TD_1845.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.

PIOVESAN, F. Direito ao Desenvolvimento - Desafios Contemporâneos. In: PIOVESAN, F. SOARES, I.V.P. (coord.). Direito ao desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea. In: Caderno de Direito Constitucional. Org. Maria Luiza Bernardi Fiori Schilling. Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2006.

PRADO, Mariana Mota, Institutional Bypass: An Alternative for Development Reform (April 19, 2011). Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1815442>. Acesso em 31.7.2018.

PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael. Path Dependence, Development and the Dynamics of Institutional Reforms. University of Toronto Law Journal, 59 (3), 2009, pp. 14-20.

PRINSLOO, C. et al. Informing the Approach of Multilateral Development Banks to Use of Country Systems, GEG Africa, Discussion Paper (Set. 2017). Disponível em <https://www.saiia.org.za/special-publications-series/1246-discussion-paper-informing-the-approach-of-multilateral-development-banks-to-use-of-country-systems/file>. Acesso em: 2 mai. 2018.

PRIZZON, Annalisa; SHARP, Samuel; CALABRESE, Linda. FOCAC 2018: top takeaways from the China-Africa summit. ODI, 2018. Disponível em: <https://www.odi.org/blogs/10679-focac-2018-top-takeaways-china-africa-summit>. Acesso em 29 outubro 2018.

PUBLISH WHAT YOU FUND. Aid Transparency Index 2018. 2018. Disponível em: <http://www.publishwhatyoufund.org/reports/2018-Aid-Transparency-Index.pdf>.

RAJAGOPAL, B. International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance. Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 41, p. 397, 2003.

RAJAGOPAL, Balakrishnan Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law) Vol. 106, Confronting Complexity (2012), pp. 176-181.

RAY, Rebecca. Who Controls Multilateral Development Finance, CGDP Policy Paper 26, 2019. Disponível em: < https://www.bu.edu/gdp/files/2019/04/GEGI-WP-R-Ray-2019-Power-Weights.pdf>. Acesso em 24 abril 2019.

REDFORD, K. “We are above the Law” – World Bank asks Supreme Court for Absolute Immunity, 2018 Disponível em: <https://earthrights.org/blog/we-are-above-the-law-world-bank-asks-supreme-court-for-absolute-immunity/>.

REINSBERG, B.; MICHAELOWA, K.; KNACK, S.. Which Donors, Which Funds? Bilateral Donors' Choice of Multilateral Funds at the World Bank. International Organization, v. 71, n. 4, p. 767-802, 2017. Acesso em: 17 julho 2018.

REPORT ON THE ARTICLES OF AGREEMENT OF THE ASIAN INFRASCTRUCTURE INVESTMENT BANK. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_report_on_the_articles_of_agreement.pdf>.

REUTERS. Ecuador's Moreno says seeking to refinance 'expensive' foreign debt. 2017. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/ecuador-economy/ecuadors-moreno-says-seeking-to-refinance-expensive-foreign-debt-idUSL1N1IV0K5>.

REUTERS. Oil woes could make Venezuela restructure China debt: Barclays. 2016. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/venezuela-debtrenegotiation-china/oil-woes-could-make-venezuela-restructure-china-debt-barclays-idUSL2N15H0YZ>.

RICH, B. Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development. 1994. Boston: Beacon Press.

RIEGNER, M. Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment'. Journal of International Economic Law, v. 19, n. 1, p. 1-26, 2016.

RÖBEN, W. The Enforcement Authority of International Institutions. In: VON BOGDANDY, A. et al. The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law. Heidelberg: Springer, 2010. pp. 819-842.

ROBERTS, A. A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, 64 Public Administrative Review 410, 410, 2004.

ROBINSON, Mary "What Rights can add to good development practice", In: Philip Alston e Mary Robinson (ed.), Human Rights and Development: towards mutual reinforcement, Oxford: Oxford University Press, 2005.

RODRÍGUEZ, Octavio. O pensamento da CEPAL: Síntese e crítica. Salvador: UFBA, 1988.

RODRIK, D. One Economics, Many Recipes. Princeton: Princeton University Press, 1997. Ver também do mesmo autor: RODRIK, D. The Globalization Paradox: Why States, Markets and Democray Can't Coexist. New York: W.W. Norton & Co, 2012.

RODRIK, D. The globalization paradox: democracy and the future of the world economy. Nova York: WW Norton & Company, 2011.

ROLLAND, S. The BRICS' Contributions to the Architecture and Norms of International Economic Law. Proceedings Of The Asil Annual Meeting. Cambridge, p. 164-170. jan. 2013.

RUTLAN, Peter. Russia as an Energy Superpower. New Political Economy, 13:2, 2008, 203-210.

S&P GLOBAL RATINGS. Rating Direct: Asian Infrastructure Investment Bank 'AAA/A-1+' Ratings Affirmed on Criteria Revision; Outlook Remains Stable. 2019. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/treasury/_common/_download/SPGlobalRatings_Feb_15_2019.pdf >. Acesso em 10 de maio de 2019.

SALLES Fernanda Cimni. Campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o Papel do Banco Mundial: algumas aproximações. Dissertação de Mestrado, PUC-MG, 2010.

SARFATY, G. A. Values in Transition: Human Rights and the Culture of the World Bank. Stanford: Stanford University Press, 2012.

SARKAR, Rumu. International development law: rule of law human rights and global finance. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SCHAPIRO, Mario G. Do Estado desenvolvimentista ao Estado Regulador? Transformação, Resiliência e Coexistência Entre Dois Modos de Intervenção. Revista Estudos Institucionais, v. 4, n. 2, 2018.

SCHAPIRO, Mario G. Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais. Rev. Direito GV, vol. 6, n. 1, 2010.

SCHOLTE, Jan Aart; SCHNABEL, Albrecht (Ed.). Civil society and global finance. Psychology Press, 2002; PALLAS, Christopher L. Transnational Civil Society and the World Bank: investigating civil society's potential to democratize global governance. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.

SCOTT, SHIRLEY V.; ZAHAVA, ORLI. Developing Countries and International Law. Oxford Research Encyclopedia of International Studies, 2017Tradução . . Acesso em: 20 maio 2019.

SEN, A. The Concept Of Development. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. (eds.). Handbook of Development Economics. Amsterdam: North Holland, 1988.

SETTIMO, R. Towards a More Efficient Use of Multilateral Development Banks Capital. Occasional Paper Series 393, Roma, Bank of Italy, 2017.

SHELEPOV, A.V. The AIIB, Multilateral and National Development Banks: Potential for Cooperation. Vestnik RUDN. International Relations, v. 18, n. 1, p. 135—147, 2018.

SHIHATA, Ibrahim. The World Bank and human rights: an analysis of the legal issues and the record of achievements. Denver Journal of International Law and Policy, v. 17, n. 1, p. 39-66, 1988.

SILK ROAD BRIEFING. BRICS New Development Bank on Course to Lend US$40 Billion in Green Infrastructure Projects. 2019. Disponível em: <https://www.silkroadbriefing.com/news/2019/03/08/brics-new-development-bank-course-lend-40-billion-green-infrastructure-projects/>.

SILVA, Tatiana de Amorim Maranhão Gomes da. Governança mundial e pobreza: do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/T.8.2009.tde-30112009-143342. Acesso em: 2019-05-20.

SINGH, Prabhakar; MAYER, Benoit. Critical International Law Postrealism, Postcolonialism, and Transnationalism: Oxford: OUP, 2014.

STANDARD & POOR'S. New Development Bank Assigned 'AA+/A-1+' Ratings; Outlook Stable, 29 de Agosto de 2018.

STERN, N; STIGLITZ, J. An International Development Bank for Fostering South-South Investment: Promoting the New Industrial Revolution, Managing Risk and Rebalancing Global Savings. Draft G20 Communiqué: Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors. Paris, 2011.

STIGLITZ, J. Conhecimento como um bem público global. In: KAUL, I.; GRUNBERG, I.; A. STERN, M. Bens Públicos Globais: Cooperação Internacional no Século XXI. São Paulo: Record, 2012. p. 353-370.

STIGLITZ, J. Globalization and Its Discontents. New York: W.W. Norton, 2002.

STRATON PAPAGIANNEAS. The AIIB: A New Shift to Chinese Multilateralism? 2019. Disponível em: <https://mappingchina.org/2019/03/the-asian-infrastructure-investment-bank/>.

STRAUSS, JULIA C. Framing and Claiming: Contemporary Globalization and "Going Out" in China's Rhetoric towards Latin America. The China Quarterly, v. 209, p. 134-156, 2012.

STUENKEL, Oliver. Institutionalizing South-South Cooperation: Towards A New Paradigm?. Disponível em <http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/Stuenkel_Institutionalizing-South-South-Cooperation-Towards-a-New-Paradigm.pdf.>.

STUENKEL, Oliver. Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order. Malden: Polity Press, 2016.

STUENKEL, Oliver. The Financial Crisis, Contested Legitimacy, and the Genesis of Intra-BRICS Cooperation. Global Governance, 19, 2013, pp. 611–630.

SUNDAY TIMES. Sri Lanka to improve 'Doing Business Index' ranking | The Sundaytimes Sri Lanka. Disponível em: <http://www.sundaytimes.lk/130120/business-times/sri-lanka-to-improve-doing-business-index-ranking-28727.html>. Acesso em: 19 maio 2019.

TALLEY, JOSH. World Bank Unfairly Influenced Its Own Competitiveness Rankings. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/world-bank-unfairly-influenced-its-own-competitiveness-rankings-1515797620>. Acesso em: 19 maio 2019.

TAN, Celine. The New Disciplinary Framework: Conditionality, New Aid Architecture and Global Economic Governance. In: FAUNDEZ, J.; TAN, C. (eds.). International Economic Law, Globalization and Developing Countries. [SI]: Edward Elgar, 2010.

THE ECONOMIST. Lebano nominates Ziad Hayek for World Bank boss. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/02/20/lebanon-nominates-ziad-hayek-for-world-bank-boss>. Acesso em 10 de maio de 2019.

THE ECONOMIST. Why Malpass should get the job. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2019/02/09/why-malpass-should-get-the-job>. Acesso em 2 de maio de 2019.

THE MELTZER COMMISSION. The Future of The IMF And World Bank. Hearing Before the Committee on Foreign Relations United States Senate One Hundred Sixth Congress, May 23, 2000.

THE PEARSON REPORT: A NEW STRATEGY FOR GLOBAL DEVELOPMENT. Disponível em: < https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_56d13cd8-5293-423a-ba9f-b39c0deced95?_=056743engo.pdf>. Acesso em 17 outubro 2018.

THE WORLD BANK GROUP. Country Assistance Strategy for Croatia. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website00978/WEB/OTHER/85256B-7.HTM>. Acesso em 15 de maio de 2019.

TRINDADE, AntÔnio Augusto Cançado. As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 21, n. 81, p.213-232, mar. 1984.

TRUBEK, D. et al. Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

TRUBEK, D.; SANTOS, A. (Ed.). The new law and economic development: a critical appraisal. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

TRUBEK, D.; SANTOS, A. The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice. The New Law and Economic Development, Cambridge: Cambridge University Press. v. 29, n. 1, p.1-18, jan. 2006.

TRUBEK, D.; SCHAPIRO, M. Redescobrindo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal", 2012. In: TRUBEK, D.;

SCAHAPIRO, M. Direito e Desenvolvimento - um Diálogo Entre os BRICS. 1. ed. São Paulo: Saraiva.

UNDP - United Nations Development Programme. Human Development Report, 2018.

UNIDO. Banco dos BRICS aprova us$ 800 milhões para projetos de energia renovável. 2016. Disponível em: <http://www.renenergyobservatory.org/br/single-news/archive/home/banco-dos-brics-aprova-us-800-milhoes-para-projetos-de-energia-renovavel.html?tx_ttnews%5Bpointer%5D=1>.

UNIVERSITY OF TORONTO. BRICS Finance Ministers' Joint Communiqué. 2011. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110922-finance.html>.

VAZQUEZ, K. C.; ROYCHOUDHURY, S.; BORGES, C. Building infraestructure for 21st century Sustainable development: lessons and opportunities for BRICS-LED New Development Bank. 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Building%20Infrastructure%20for%2021st%20Century.pdf>.

VIANNA, A. Prefácio à 1a Edição. In: Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro. Brasília. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015.

VON BOGDANDY, A. et al. The Exercise of Public Authority by International Institu-tions: Advancing International Institutional Law. Heidelberg: Springer, 2010.

WAISBICH, L.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank and the integration of human rights into development cooperation: a new era or more of the same? Heinrich Böll Foundation, 2015. Disponível em: <https:// us.boell.org/2014/10/29/brics-new-development-

bank-and-integration-human-rights-development-cooperation-new-era> Acesso em: 02 mai. 2018.

WAISBICH, L.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank at the Crossroads: Challenges for Buil- ding Development Cooperation in the 21st Century. São Paulo, 2018 (No Prelo).

WAISBICH, L; SILVA, D. Guia Para Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira. Articulação Sul [Guide for Monitoring and Measurement of Brazilian South-South Cooperation. Southern Articulation], 2017. Disponível em: <http://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/06/Guia_Monitoramento_da_CSS_pdf-1.pdf>. Acesso em 19 abril 2019.

WAISBICH, L; SILVA, D. Guia Para Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira. Articulação Sul, 2017. Disponível em: <http://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/06/Guia_Monitoramento_da_CSS_pdf-1.pdf>. Acesso em: 19 de abr. 2018.

WANG, Hongying. New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance. Council On Foreign Relations, Nova Iorque, p.113-118, 2017.

WEAVER, C. Hypocrisy trap: the World Bank and the poverty of reform. Princeton: Princeton University Press, 2008.

WEAVER, C. Open Data for Development: The World Bank, AID Transparency, and the Good Governance of International Financial Institutions. AIIB Yearbook of International Law. p. 86. 2018.

WILKINSON, Michael A.; LOKDAM, Hjalte. Law and Political Economy, LSE Working Papers Series 7/2018.

WOLLACK, K.; HUBLI, K. SCOTT. Getting Convergence Right. Journal of Democracy, v. 21, n. 4, p. 35-42, 2010.

WOODS, Ngaire. The Globalizers: the IMF, the World Bank, and their borrowers. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

WORLD BANK-IMF DEVELOPMENT COMMITTEE. Shareholding Review: Report to Governors, DC2015-0007. September 28, 2015.

XI, Chao. Financial Infrastructure of B&R: The Asian Infrastructure Development Bank – Governance Issues. Legal Dimensions of China's Belt and Road Initiative, Hong Kong: Wolters Kluwer, 2016.

YE, Min. Economy in Command Unpacking the Domestic Politics of China's Belt and Road Initiative, GEGI Working Paper 16, 2018.

ZAGARIA, N. Emerging Nation Influence in the G20: Brazil's Impacts on Discussions on Capital Account Controls and IMF Governance Reform. Master of Arts, Department of International Relations and European Studies - Central European University, 2012.

ZEIDAN, R. Vamos jogar fora o Banco dos Brics?. Folha de São Paulo. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/rodrigo-zeidan/2018/09/vamos-jogar-fora-o-banco-dos-brics.shtml>.

ZIERO, G. W. Looking for a BRICS perspective on international law. Brazilian Journal of Internaational Law, Vol. 12, N. 2, pp. 304-322, 2015.

ZUMBRUN, JOSH. World Bank Competitiveness Rankings Weren’t Manipulated, Audit Shows. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/world-bank-competitiveness-rankings-werent-manipulated-audit-shows-1531337868>. Acesso em: 19 maio 2019.

ANEXOS

Anexo I – Aspectos Selecionados das Políticas de Graduação de BMDs

BMD	Critério do Acordo Constitutivo ou Política de Graduação	Tipo de graduação	Critério para definir elegibilidade	Critério para graduação
Banco Mundial (BIRD)	Os países são elegíveis para emprestar do BIRD até que (i) consigam obter financiamento sob condições razoáveis, e (ii) tenham atingido um nível suficientemente avançado de desenvolvimento.	Do financiamento concessional à assistência regular (IDA) De 'blend' de concessional e não-concessional à regular Da assistência regular	PIB per capita Risco de crédito	Na prática, 3 anos a partir do momento em que atinge o patamar do PIB per capita para classificação como desenvolvido. Grau de desenvolvimento econômico e social e nível de desenvolvimento institucional Acesso a recursos do mercado de capitais em condições razoáveis. Medidas de vulnerabilidade econômica.
BID	Não há.	Não há.	Tamanho da população PIB per capita Serviço da dívida Desempenho dos empréstimos Índice de Avaliação Institucional e de Políticas	Não há.
AfDB	Não há.	Do financiamento concessional à assistência regular (IDA) De 'blend' de concessional e não-concessional à regular	PIB per capita Risco de crédito, referenciado na elegibilidade para empréstimo pelo BIRD	Não há.
ADB	Quando o membro tiver acesso a fontes comerciais de	Do financiamento concessional à assistência regular	PIB per capita Risco de crédito	Pelo menos 5 anos após atingir PIB per capita para qualificar-

	financiamento a custos razoáveis (Política de Graduação).	Da assistência regular		se como país desenvolvido pela categorização do BIRD Disponibilidade de financiamento privado em condições razoáveis Desenvolvimento econômico e social
EBRD	O apoio do EBRD para a transição a uma economia de mercado deve ser reavaliado periodicamente, e deve continuar até que: (i) todas as transições relevantes tenham sido conduzidas, (ii) não haja mais necessidade de empréstimos (adicionalidade) e (iii) os empréstimos tenham sido integralmente securitizados.	Da assistência regular.	Países da Europa Central e do Leste em transição Países do Mediterrâneo Sul e do Leste, e Mongólia	Não há.
AIIB	Não há.	Não se aplica.	Não há.	Não há.
NDB	Não há.	Não se aplica.	Países de renda baixa e média.	Não há.

Fonte: ADB & ODI (2016)[891]

[891] https://www.adb.org/sites/default/files/page/181506/ODI-Graduation%20Paper-web.pdf.

Anexo II – Comparação das regras de votação majoritária (BIRD, BID, AfDB, EBRD, ADB, AIIB e NDB)

Decisão	BIRD	BID	AfDB[1]	EBRD	ADB	AIIB	NDB
1) Admissão de novos membros	Maioria simples	2/3 membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV	Maioria absoluta dos membros + Maioria absoluta PV	4 votos de 5 dos PF + 2/3 PV
2) Suspensão de membros	Maioria simples	2/3 membros + 75% PV	70% PV	2/3 dos membros + 2/3 PV	2/3 membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV	Maioria simples
3) Empréstimos a não-membros	Maioria simples	Não permitido	Não permitido	2/3 membros + 75% PV	Não permitido	Maioria absoluta dos membros + Maioria absoluta PV	4 votos de 5 dos PF + 2/3 PV
4) Eleição do/a Presidente	Maioria simples	Maioria absoluta dos votos + maioria absoluta dos votos dos membros regionais	Maioria absoluta dos membros + 2/3 PV	Maioria absoluta dos membros + Maioria absoluta PV	Maioria absoluta dos membros + 2/3 PV	2/3 membros + 75% PV	Maioria simples
5) Destituição do/a Presidente	Maioria simples	Maioria absoluta dos votos + maioria absoluta dos votos dos membros regionais	2/3 dos membros + 2/3 PV	2/3 dos membros + 2/3 PV	2/3 dos membros + 2/3 PV	2/3 membros + 75% PV	4 votos de 5 dos PF + 2/3 PV
6) Aumento de capital	75% PV	2/3 membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV	4 votos de 5 dos PF + 2/3 PV
7) Alteração da	80% PV	2/3 membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV	Maioria simples	2/3 dos membros + 2/3 PV	2/3 membros + 75% PV	4 votos de 5 dos PF + 2/3 PV

composição do CD							
8) Alteração do Estatuto (geral)	60% membros + 85% PV	Maioria absoluta dos membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV + mesmo quórum dos membros regionais	75% dos membros, incluindo 2 países da Europa Central e do Leste + 80% PV	2/3 membros + 75% PV	2/3 membros + 75% PV	4 votos de 5 dos PF + 2/3 PV
9) Alteração do Estatuto (especial)	Não há	Unanimidade	Unanimidade	Unanimidade	Unanimidade	Unanimidade	Não há
10) Encerramento das operações	Maioria absoluta	2/3 membros + 75% PV	75% PV	2/3 membros + 75% PV		2/3 membros + 75% PV	4 votos de 5 dos PF + 2/3 PV

Notas: PV = Poder de voto. [1] Algumas decisões envolvendo direitos dos membros não regionais no AfDB necessitam da concordância concorrente da maioria qualificada dos respectivos membros, no mesmo quórum aplicável aos membros como um todo.

Fonte: Elaboração própria, com base nos estatutos dos BMDs.

Anexo III - Características do Desenho Institucional do Conselho de Diretores (BIRD, BID, ADB, AfDB, EBRD, AIIB e NDB)

BMD	Compo-sição	Regras de Nacionalidade	Remune-ração	Mandato	Residente ou Não-Residente (R/NR)?	*Voting split*? (S/N)[892]
Banco Mundial (BIRD)	25 (original-mente 12)	6 são nomeados pelos seis maiores acionistas (Art. V, Section 4 (i)). Alguns assentos são reservados para regiões específicas (e.g. África Subsaariana)	Sim, definida pelo CG	2 anos, sem limites para recondução	R	N
BID	14	- 1 nomeado pelo país com maior número de ações - Pelo menos 3 eleitos pelos Governadores de membros não-regionais - Não menos que 10 pelos demais países-membros Não poderá haver mais de um conselheiro do mesmo país (ou suplente), exceto: (i) países que não sejam mutuários), (ii) países membros mutuários nos casos determinados pelos Governadores por maioria qualificada	Sim, definida pelo CG	3 anos, sem limites para recondução	R	N
AfDB	20 (13 regionais e 7 não-regionais)	Devem ser nacionais dos países-membros, mas um diretor e seu adjunto não podem ter mesma nacionalidade	Sim, definida pelo CG	3 anos, permitida apenas uma recondução	R	N
EBRD	23	- 11 são eleitos pela Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha, Reino Unido, União Europeia e Banco Europeu de Investimento (EIB); - 12 restantes, dos quais 4 representando países elegíveis à assistência, 4 por outros países	Sim, definida pelo CG. Pode haver dedicação em tempo parcial	3 anos, permitida apenas uma recondução	R	S

[892] Refere-se à prerrogativa de um conselheiro de alocar os múltiplos votos dos países que representa separadamente.

		europeus e 4 países não europeus				
ADB	12 (8 regionais e 4 não-regionais)	Não pode haver 2 membros da mesma nacionalidade	Não	2 anos, sem limites para recondução	R	S
AIIB	12 (9 Regionais e 3 Não Regionais)	Máximo de 2 membros da mesma nacionalidade	Não, a menos que o CG decida o contrário	2 anos, permitida a recondução	NR	S
NDB	10 (atualmente 5)	Cada país-fundador (os BRICS) nomeia um representante (ou seja, metade dos assentos)	Não, a menos que o CG torne o CD residente	2 anos, permitida a recondução	NR	S

Fonte: Elaborado pelo autor.

Anexo IV – Pedidos de Acesso à Informação

Pedi-do	**BMD**	**Informações solicitadas**	**Data**	**1ª Resposta**	**Data**	**Recurso/ Esclarecimentos**	**Data**		**2ª Resposta**	**Data**
1	NDB	Informações sobre a atualização da Política de CPPs Elaboração de CPPs Registros de consultas realizadas com as partes interessadas	21 de janeiro de 2019	Banco planeja desenvolver estratégias de país ao longo de 2019 Consultas serão realizadas de acordo com a política de CPPs	14 de fevereiro de 2019	-	-		-	-
2	AIIB	Contratos de financiamento para operações selecionadas Análise de equivalência de sistemas de país e de cofinanciadores Taxas de juros cobradas para os projetos aprovados		Negativa para divulgação dos contratos (art. 8.3) Negativa para divulgação da análise interna sobre sistema de país (art. 8.1.3) Negativa para divulgação da revisão da análise sobre o Banco Mundial (ar. 8.1.3 e 8.3)	7 de dezembro de 2008	Esclarecimentos: Pedido para obtenção do consentimento das terceiras partes Taxas de juros Procedimentos para recurso	17 dez 2018		Resposta aos esclarecimentos: Consentimento será buscado, mas sem prazo definido Taxas de juros recaem na exceção 2 da PIP Esclarecimentos sobre recursos	13 jan 2019

Fonte: Elaborado pelo autor

Anexo V – Comparação de elementos selecionados do desenho institucional dos Mecanismos Independentes de Accountability

	BIRD	**IFC/MIGA**	**EBRD**	**ADB**	**AfDB**	**BID**	**AIIB**
Órgão	Painel de Inspeção	Compliance Advisor /Ombudsman (CAO)	Mecanismo de Queixas sobre Projetos	Mecanismo de Accountability	Mecanismo de Revisão Independente	Mecanismo Independente de Investigação e Consulta (MICI)	*Project-Affected Peoples' Mechanism*
Componentes	Pedido de Inspeção *compliance* e danos	*Ombudsman Compliance Advisory*	Iniciativa de Resolução de Problemas Revisãode Conformidade	*Special Project Facilitator* (SPF) Painel de Revisão de Conformidade	*Unidade de Revisão de Conformidade e Mediação*, que abrange: - Resolução de Problemas - *Roster of Experts*: em um projeto específcio é denominado "Compliance Review Panel"	- Fase de Consulta, conduzido pelo Project *Ombudsperson* (PO) e anterior à Fase de Revisão de Conformidade. - Fase de Revisão de Conformidade, conduzida pelo Panel	- *Pre-Emptory Review* - *Dispute Resolution* - *Learning and training* - *Project-Specific Task Force*
Garantias de Independência	O Painel é composto por três membros de diferentes nacionalidades que servem a mandatos de cinco anos. Os membros não poderão ser	Não faz parte da estrutura do IFC; Acesso ao escritório do CAO é restrito; Vedação do exercício de atividades remuneradas ou emprego	Independente das operações do banco Localizado na estrutura do *Chief Compliance Officer*	SPF nomeado pelo Presidente SPF nomeado dentre funcionários que não tenham trabalhado na área operacional do banco por pelo	- O diretor do CRMU responde administrativamente ao Presidente e funcionalmente ao Conselho de Diretores. Não pode ter prestado quaisquer serviços ao banco nos 5 anos anteriores ao início de seu mandato e em	- O PO é um funcionário do banco de nível executivo que servirá um mandato de 3 a 5 anos, renováveis, devendo atuar de maneira independente a	- Responde ao Diretor-Geral da Unidade de Integridade e Compliance, que por sua vez reporta diretamente ao Conselho de

	funcionários do Banco Mundial por toda a vida. Reporta ao Conselho de Diretores.	no IFC em um prazo de até 2 anos após o fim da relação com o CAO; Reporte direto ao presidente do IFC e diálogo com o Conselho de Administração.		menos 5 anos. CRP composto por 3 membros, sendo um deles o "chair", e são nomeados pelo Conselho de Administração (CA) após a recomendação do *Board Compliance Review Committee* (BCRC). Membros do CA e seus "advisors", funcionários e consultores do banco não podem ser parte do CRP antes de um prazo de 3 anos do fim da prestação de seus serviços ao banco.	até 3 anos seguintes ao seu respectivo término, para cada prazo de 5 anos de exercício no cargo. - Qualquer *expert* que fizer parte do *Roster* não pode ter tido nenhum tipo de vínculo empregatício ou ter prestado serviços ao Banco ao menos nos dois anos anteriores de sua nomeação e, caso convocado para compor o órgão durante qualquer tipo de atividade vinculada ao Banco, não poderá retornar ou exercer qualquer outra pelo prazo de dois anos após o término de seu mandato.	qualquer departamento do banco; - O Painel, composto por cinco pessoas nomeadas pelo Conselho de Administração, por um prazo de 5 anos, dentre indivíduos que não tenham ocupado cargos na diretoria executiva, diretoria executiva alternativa, consultores e conselheiros nos 2 anos anteriores à sua nomeação, e caso algum destes seja convocado para servir no Painel não deverá exercer nenhuma função no Banco por um período de cinco anos após o término do mandato.	Diretores - Membros das Forças-Tarefa específicas não poderão ser contratados pelo banco 2 anos após o término das atividades.

Fonte: Elaborado pelo autor.